**Нет в мире прекраснее чувства, чем ощущение,
что ты сделал людям хоть каплю добра.**

Л. Н. Толстой

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО 7

Глава 1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ, МОНИТОРИНГ ОБРАЩЕНИЙ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИХ РАССМОТРЕНИЯ 15

1.1. Права и свободы в общественном восприятии 16

1.2. Масштабы, динамика и структура обращений 26

1.3. Основные результаты рассмотрения обращений граждан 40

Глава 2. ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД 53

2.1. Право избирать и быть избранным 54

2.2. Право на гражданство Российской Федерации. Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства 63

2.3. Свобода совести и вероисповедания 71

2.4. Право на обращение в государственные и муниципальные органы 78

2.5. Право на проведение публичных мероприятий и участие в них 85

2.6. Свобода слова и защита прав журналистов 92

Глава 3. ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ И СВОБОД 103

3.1. Трудовые права 104

3.2. Право на жилище 113

3.3. Право на социальное обеспечение 125

3.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь 135

3.5. Право на образование и право на доступ к культурным ценностям 146

3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства 156

3.7. Право на благоприятную окружающую среду и право на землю 168

Глава 4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ, В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ 183

4.1. Защита прав человека в уголовном процессе 184

4.2. Защита прав потерпевших 195

4.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы 205

4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях 217

Глава 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ 227

5.1. Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина 228

5.2. Правовое просвещение 238

Глава 6. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО 251

6.1. Международный компонент прав человека 252

6.2. Взаимодействие с международными организациями 257

6.3. Сотрудничество с омбудсменами зарубежных государств 267

Глава 7. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА 277

7.1. Взаимодействие с государственными органами 278

7.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации 287

7.3. Взаимодействие с институтами гражданского общества 294

Глава 8. РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 307

РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ 315

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ 322



Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 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



Уважение прав и свобод человека и гражданина — нравственно-правовая парадигма современного мироустройства, которая, как камертон, настраивает все остальные институты общественно-государственного устройства на поступательное и системное движение вперед к многовековому идеалу равенства и справедливости, основанному на представлениях о добре и зле. Степень защищенности прав и свобод является индикатором уровня цивилизованности и демократии в обществе.

Оценка соблюдения прав граждан постоянно **эволюционирует**, и то, что люди терпеливо принимали в одни времена (в силу ли осознания исторической необходимости или из страха перед репрессиями), вызывает у них чувство протеста — в другие. Борьба за право на справедливое распределение материальных благ, свободу передвижения и плюрализм мнений, имевшая место в конце XX века на пороге судьбоносных для России перемен, сегодня уступает место отстаиванию прав на уважение достоинства личности (в том числе обвиняемых и осужденных), на высокое качество жизни и свободу слова.

Этот сложнейший процесс происходит сегодня в постоянной **дискуссии органов власти и отдельных институтов гражданского общества**, которая порой приобретает крайне острые формы, вплоть до протестных акций. К счастью, в 2019 году они не превратились в институциональные ловушки, когда каждая из сторон не может предложить что-то лучшее в решении вопроса, а в конечном счете проигрывают обе стороны. Вместе с региональными уполномоченными по правам человека мы постоянно работали по этой теме, нередко фактически выполняя роль медиатора (город Москва, Свердловская область, Республика Ингушетия), пытаясь прежде всего обеспечить **превенцию нарушения** прав граждан, а если это не удавалось, использовали весь свой инструментарий для **восстановления нарушенного права**, реабилитации невиновного, сатисфакции за причиненный ему вред.

В этом отношении 2019 год был **временем обретений и неудач**, **осмысления процессов** в сфере правозащиты и **поиска нового инструментария** для реагирования на вызовы и угрозы правам человека в современных реалиях. Надеюсь, наработанные нами положительные практики будут востребованы нашими региональными и зарубежными коллегами, а также будущими поколениями омбудсменов.

Наиболее острыми темами 2019 года были бедность, качество и доступность медицины, безопасная окружающая среда, жестокость и насилие в отношении обвиняемых и осужденных, использование недозволенных методов в отношении участников уголовного процесса при собирании доказательств по уголовному делу, злоупотреб-

ление мерой пресечения в виде заключения под стражу к лицам, совершившим ненасильственные преступления, несоразмерное применение силы к участникам несанкционированных акций протестов.

При этом в диапазоне общественного запроса на справедливость, как показывает социология института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный), **социальная справедливость** как явление, представляющее особую значимость для человека в системе социальных и экономических прав, несколько **уступила место процессуальной справедливости**. Это хорошо видно на диаграмме рис. 9, где показана тематика обращений граждан к омбудсмену в ее динамике: количество обращений по социально-экономическим вопросам уменьшается, а по вопросам уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства — возрастает.

Люди боятся необоснованных уголовных преследований и провокаций, применения к ним насилия, назначения несоразмерных содеянному наказаний, отсутствия возможности доказывать свою невиновность. Высказывается мнение, что быть бедным не так страшно, как невинно осужденным. Восстановить социальный статус при поддержке государства, как считают многие, проще, чем потерянную репутацию в результате признания человека обвиняемым или осуждения. И даже снятая судимость или опровержение в СМИ о необоснованном привлечении к уголовной ответственности не дают возможности вернуться к полноценной жизни.

В связи с этим все большую актуальность приобретают осмысление категории «процессуальная справедливость» в современной России и выработка позиции прокуратуры, руководства следственных органов и органов дознания в отношении этого явления. Надеемся, что прокуроры, руководители органов предварительного расследования будут нетерпимы к негативным фактам и используют все предоставленные им законом средства, чтобы потребовать от следователей и дознавателей строгого соблюдения законности при расследовании по уголовным делам, собирании доказательств, ориентируясь на закрепленные в УПК РФ принципы уважения чести и достоинства, презумпции невиновности, охраны прав и свобод личности в уголовном процессе. Как здесь не вспомнить слова Анатолия Федоровича Кони из его знаменитой статьи «Нравственные начала в уголовном процессе»: «Эти приобретения человечества куплены слишком дорогою ценою многовековых страданий и заблуждений, чтобы с ними можно было легко и надолго расстаться»[1]. Они были сказаны по поводу состязательного суда, хотя по праву могут быть отнесены ко всем стадиям уголовного процесса.

В этом сегменте институт Уполномоченного особенно востребован, и я с благодарностью хочу отметить, что в большинстве случаев встречаю максимальное понимание и стремление оказать помощь в восстановлении справедливости и законности по конкретным делам со стороны судей, прокуроров, руководителей органов дознания и следственных органов всех ведомств.

Разрыв между обязательствами государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и их практическим воплощением в жизнь довольно большой. Значительное количество нарушений по всему спектру основных

[1] Кони А. Ф. Избранные труды и речи. Тула: Автограф, 2000. С. 78–79.

прав и свобод подтверждаются официальной статистикой, оценками экспертов, результатами опросов общественного мнения и мониторингов соблюдения прав человека, проводимых в 2019 году российскими и международными организациями. Об этом свидетельствуют также жалобы граждан, поступающие в мой адрес и в адрес коллег-уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

По результатам опроса, проведенного в 2019 году фондом «Общественное мнение» — нашим партнером на протяжении многих лет, на проблемы с соблюдением прав человека в России указали 54% опрошенных, и лишь 35% выразили мнение о соблюдении прав человека. Самыми «проблемными» в глазах населения являются право на охрану здоровья, право на жилье, право на социальное обеспечение, право на труд[1].

В связи с этим крайне важными видятся предложенные Президентом Российской Федерации поправки в Конституцию Российской Федерации по установлению дополнительных гарантий прав граждан в социальной сфере. Они отвечают общественному запросу и при условии их неукоснительной реализации, обеспеченной жестким контролем и мерами реагирования на нарушения, позитивно скажутся на общественном климате в государстве[2]. Соответствующий комментарий по данному вопросу дан мною в публичном пространстве[3].

В начале 2020 года широкое обсуждение получил рейтинг регионов по качеству жизни, который строился на основе 70 показателей, включающих доходы жителей, уровень безработицы, качества и доступности медицины и образования и т. д. В значительной степени он совпадал и с нашими оценками, в том числе отраженными в картах территориальной интенсивности общего числа обращений (рис. 10–26). Регионы с самым низким уровнем качества жизни (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Еврейская автономная область, Республика Тыва и некоторые другие) фактически являются территориями, где имеют место многочисленные нарушения прав граждан. В связи с этим представляется важным, что новый состав Правительства Российской Федерации среди первых своих решений определил пути поддержки, в первую очередь финансовой, для изменения ситуации в этих регионах.

Соблюдение прав человека и качество жизни — это взаимозависимые явления. И если бы при выстраивании рейтинга в качестве показателя учитывалась динамика жалоб граждан на нарушения их прав, картина была бы более полной, а решения по изменению ситуации — более взвешенными. Ориентиром в этой работе должна быть социокультурная аксиома — «государство для человека, а не человек для государства».

Один из выводов, который напрашивается в результате анализа повседневной работы с жалобами, где люди рассказывают о постигших их несчастьях, о невозможности быть услышанными и получить понятные аргументированные ответы на свои жалобы, а также с учетом изучения итогов проведенного мониторинга протестных акций и ге-

---

[1] См. параграф 1.1.

[2] См.: проект федерального закона № 885214-7 «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти"» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения: 25.02.2020).

[3] Мораль в законе. Татьяна Москалькова: Все поправки в Конституцию касаются прав человека // Российская газета. URL: https://rg.ru/2020/02/06/tatiana-moskalkova-vse-popravki-v-konstituciiu-kasaiutsia-prav-cheloveka.html (дата обращения: 25.02.2020).

незиса системных проблем в сфере соблюдения прав человека, состоит в том, что в обществе наблюдается **дефицит конструктивных коммуникаций** между органами государственной власти, принимающими решения, и членами общества, вынужденными их выполнять, которые позволили бы найти компромисс, «договориться» по разрешению наиболее острых системных проблем, а в целом — снизить напряженность. По крайней мере тот диалог, который ведется Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в формате прямой линии для ответов на вопросы населения страны или на встрече с правозащитниками и представителями общественных организаций — членами СПЧ и в других аудиториях, не находит масштабного продолжения в отдельных регионах.

Определенным показателем ситуации с правами человека является количество положительно разрешенных жалоб в **Европейском Суде по правам человека**. На момент выхода Доклада на рассмотрении суда находилось более 18 тыс. жалоб российских граждан. И хотя по показателю поданных жалоб на 10 тыс. населения мы находимся далеко не на первом месте, сама по себе эта реальность заставляет задуматься о происходящем. Чаще всего заявители жалуются на ненадлежащие условия содержания под стражей, пытки, унижающее и бесчеловечное обращение, на нарушения права на свободу и личную неприкосновенность, на ограничения права на свободу слова[1]. Решениями ЕСПЧ по жалобам против России заявителям в качестве компенсаций за нарушения их прав из казны государства в 2019 году присуждено около 25,5 млн евро.

В сфере защиты прав человека в 2019 году были и **успехи**. Как обычно, они воспринимаются населением без особых эмоций. Но нельзя не признать, что за этим стоит большой труд и Аппарата Уполномоченного, и государственного аппарата и прежде всего тех его представителей, которые нацелены на развитие нашего государства и укрепление гарантий прав человека.

Анализ динамики обращений в адрес Уполномоченного показывает, что наряду с общим **снижением количества жалоб**, пусть небольшим, но все же снижением, в некоторых сферах защиты прав граждан оно было весьма ощутимо: в сфере жилищных отношений (особенно по вопросам долевого строительства жилья, переселения из аварийных домов, постановки на жилищный учет, платы за жилье и оказания коммунальных услуг); в сфере трудовых отношений (в первую очередь по вопросам оформления трудовых отношений и правил охраны труда); в сфере защиты семьи, материнства, отцовства и детства (в отношении исполнения алиментных обязательств и взаимоотношений с органами опеки и попечительства); в сфере гражданства и внешней миграции (по вопросам получения разрешений на временное проживание и вида на жительство, легализации пребывания на территории Российской Федерации лиц, не имеющих для этого соответствующих документов) и в ряде других областей.

Данные результаты являются следствием в том числе начавшейся реализации национальных проектов стратегического развития страны, совершенствования законодательства о правах и свободах человека, усиления контроля со стороны институтов гражданского общества. Последние получили мощную поддержку в форме президентских грантов.

[1] Press country profile — Russia // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Russia_ENG.pdf (дата обращения: 16.02.2020).

Используя весь арсенал полномочий, предусмотренных законом для осуществления защиты прав человека, непосредственно Уполномоченному удалось во взаимодействии с государственными органами, в первую очередь с органами прокурорского надзора, при поддержке институтов гражданского общества добиться положительных **решений по 1442 жалобам**, в том числе **82 коллективным**. Оказана адресная помощь в защите прав 2503 гражданам. Всего же положительный эффект от правозащитных мероприятий в связи с рассмотрением жалоб «ощутили» сотни тысяч человек. Помощь в восстановлении своих нарушенных прав получили труженики 35 предприятий, жители 47 населенных пунктов с неблагоприятной экологической обстановкой, жильцы 7 аварийных домов.

Еще одним значимым успехом стал **российско-украинский обмен заключенными в формате 35 на 35**, в числе которых были освобождены из-под стражи и вернулись к своим родным и близким бывший руководитель РИА «Новости Украины» Кирилл Вышинский, военнослужащие Черноморского флота Александр Баранов и Максим Одинцов и другие. Мы принимали самое непосредственное участие в этой акции в теснейшем взаимодействии с профессионалами из силовых структур и правоохранительных органов после того, как были достигнуты договоренности между Президентом Российской Федерации В. В. Путиным и Президентом Украины В. А. Зеленским. Этому кульминационному моменту предшествовали большой переговорный процесс с Уполномоченным Верховной рады Украины по правам человека, работа с международными органами и т. д.[1]

Помимо работы с обращениями граждан Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает еще четыре направления его деятельности: международное сотрудничество, правовое просвещение, совершенствование законодательства о правах человека и координация деятельности региональных уполномоченных по правам человека. Каждому из названных направлений посвящен самостоятельный раздел данного Доклада, где изложена концепция их развития (мировоззренческая составляющая) и дана фактология мер по продвижению прав человека с использованием форм и методов в конкретной системе координат (практическая составляющая). Поэтому во вступительном слове мне хотелось бы обратить внимание только на несколько обстоятельств, имеющих, как представляется, принципиально важное значение.

В результате взаимодействия с зарубежными коллегами-омбудсменами в двустороннем формате, наращивания активности в рамках созданного два года назад Евразийского Альянса Омбудсменов и укрепления коммуникаций с правозащитными учреждениями ООН и Совета Европы удалось привлечь внимание к проблемам защиты прав наших соотечественников за рубежом, призвать к поддержке по вопросам противодействия русофобии, поднять глобальные проблемы недопустимости политизации темы прав человека, двойных стандартов и использования языка ненависти в межгосударственном диалоге на правочеловеческую тематику. В 2019 году в организованной нами в городе Москве III Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» приняли уча-

[1] Более подробно об этих и иных предпринятых шагах в области обеспечения прав человека в 2019 году см. соответствующие параграфы Доклада.

стие омбудсмены и представители независимых правозащитных учреждений из 21 государства. А в Евразийский Альянс Омбудсменов вступили еще два члена — омбудсмены Сербии и Таджикистана. Теперь уже семь участников ЕАО решили главной темой работы Альянса в 2020 году определить 75-летие окончания Второй мировой войны.

Еще одним важным событием года стало начало работы **Научно-образовательного центра по правам человека** при МГЮА им. О. Е. Кутафина (далее — НОЦ). Предложение о его создании вносилось Президенту Российской Федерации два года назад. Инициатива была поддержана. И вот теперь после решения организационно-правовых вопросов идея воплощена в жизнь. Трудно переоценить значение этого события для института Уполномоченного. Мы возлагаем на него большие надежды.

Основной задачей Центра являются обучение и повышение квалификации уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка, уполномоченных по правам предпринимателей, членов их аппаратов, а также членов ОНК и общественных правозащитников, фундаментальные исследования в области защиты прав и свобод человека и гражданина. На Уполномоченного возложено научно-методическое руководство НОЦ.

Построен и в 2019 году **открыт Дом прав человека** в городе Москве. Отныне в этом здании сосредоточена основная рабочая активность Уполномоченного и его Аппарата. Новейшие разработки техники приема населения, представленные в новом здании, призваны повысить комфортные условия и доступность помощи для всех граждан, и создают дополнительный импульс для развития института уполномоченных в целом.

Продолжал укрепляться и развиваться **институт региональных уполномоченных по правам человека**. Значительно улучшилось качество их работы на основе единой методологии и общих концептуальных подходов к проблемам обеспечения прав и свобод человека на всем пространстве Российской Федерации. И как следствие — выросло их признание.

11 марта 2020 г. Советом Федерации одобрен Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»[1], в подготовке которого активное участие принимали уполномоченные по правам человека.

Важным событием в истории российской государственной правозащиты стала **встреча Президента Российской Федерации с уполномоченными по правам человека** в Кремле 10 декабря 2019 г., на которой были обсуждены наиболее важные проблемы признания, соблюдения и защиты прав человека.

Сегодня запрос общества на повышение уровня защиты прав и свобод человека и гражданина требует от института уполномоченных **по правам человека в Российской Федерации** большей результативности, поиска новых форм работы, повышения эффективности использования уже имеющегося инструментария. Новые условия работы не только позволяют, но и обязывают к этому. Согласно принятым в 2019 году Венецианским принципам[2] омбудсмены должны являться связующим

[1] Проект федерального закона № 573725-7 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7 (дата обращения: 11.03.2020).

[2] См.: Основные демократические принципы для институтов омбудсмена (Венецианские принципы) // Официальный сайт Венецианской комиссии. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e (дата обращения: 16.02.2020).

звеном между государственной администрацией и гражданином и, как правило, последним средством, позволяющим устранить нарушения закона.

Сегодня мы сталкиваемся все чаще с ситуациями, когда индивидуальные права и права большого количества людей нарушаются государственно-частными и частными организациями, которые сегодня выполняют функции, ранее бывшие прерогативой органов государственной власти. Однако уполномоченные по правам человека здесь ограничены в возможностях оказать помощь, поскольку их сфера контроля опосредована деятельностью государственных и муниципальных органов. В связи с этим мы намерены выработать предложения по разрешению данной проблемы.

Дефицит взаимной терпимости и самоограничения в реализации своих прав и полномочий актуализирует задачу формирования **культуры уважения прав человека** во всех сферах жизни, и в первую очередь в среде служащих публичной власти. И эту задачу мы перед собой ставим, разрабатывая и частично уже предлагая комплекс мер по правовому просвещению.

В представленном Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год (далее — Доклад) сохраняется **преемственность с докладами прошлых лет**. Как и прежде, в настоящем Докладе приведены тематическая статистика, динамика состояния дел в сфере прав человека, актуальная информация о состоянии и проблемах защиты прав и свобод человека и гражданина в России, о мерах, которые были приняты в целях обеспечения гарантий их защиты, соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

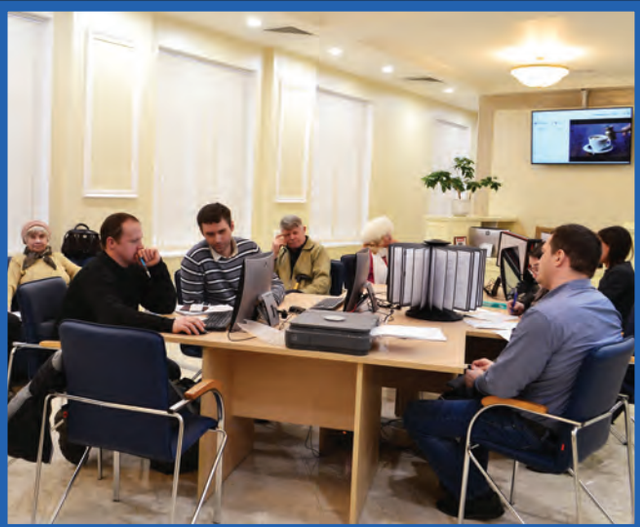
Доклад состоит из вступительного слова, восьми глав, объединяющих 28 параграфов. Традиционно он завершается рекомендациями и предложениями, адресованными государственным органам власти в целях принятия мер, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики для повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

Эмпирического материала при этом оказалось так много, что во избежание значительного увеличения объема Доклада вынуждены были оставить за его рамками освещение целого ряда проблем, в развитии которых в 2019 году не обнаружилось какой-либо динамики или новых тенденций. В качестве самостоятельного издания выпущен сборник лучших практик Уполномоченного и его Аппарата по оказанию содействия в защите прав человека[1].

Выражаю свою искреннюю благодарность всем гражданам и правозащитникам, а также государственным учреждениям и общественным объединениям, оказавшим содействие в подготовке настоящего Доклада.

Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации
Т. Н. Москалькова

[1] Закон на вашей стороне: положительная практика рассмотрения обращений граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в 2019 году. М., 2020. 136 с.




КОЛИЧЕСТВО ЖАЛОБ, ПОСТУПИВШИХ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ
41 841
2385
39 456
38 698
1728
36 970
38 328
1683
36 645
2017
2018
2019
Коллективные обращения
Индивидуальные обращения










КОЛИЧЕСТВО ЖАЛОБ, ПО КОТОРЫМ ВОССТАНОВЛЕНЫ НАРУШЕННЫЕ ПРАВА В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ
620
Права человека в уголовном процессе
196
Права человека в местах принудительного содержания
153
Жилищные права
67
Права граждан на социальное обеспечение
56
Право на охрану здоровья


GANHRI
Global Alliance of National Human Rights Institutions
25

Глава 1

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ, МОНИТОРИНГ ОБРАЩЕНИЙ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИХ РАССМОТРЕНИЯ

1.1. ПРАВА И СВОБОДЫ В ОБЩЕСТВЕННОМ ВОСПРИЯТИИ

В демократическом государстве общественное мнение выступает важнейшим индикатором соблюдения прав и свобод человека, критерием оценки эффективности их защиты. В своей деятельности Уполномоченный опирается на мониторинг общественного восприятия ситуации с правами и свободами человека и гражданина, который ежегодно проводится Фондом «Общественное мнение» (далее — ФОМ) на основании соглашения о сотрудничестве с Уполномоченным.

Результаты социологических исследований, проведенных в 2019 году, показали, что **общественные настроения в этой сфере не претерпели существенных изменений** по сравнению с прошлым годом: если в 2018 году 53% опрошенных негативно оценивали качество соблюдения прав человека, а положительную оценку дали 34%, в 2019 году на проблемы с соблюдением прав человека в России указали 54% опрошенных, 33% выразили мнение о соблюдении прав человека[1].



Рис. 1. Оценка качества соблюдения прав человека в стране за 2018—2019 годы

Граждане в последние годы стали более требовательно относиться к соблюдению и защите своих личных и социальных прав. И эта тенденция, по нашему мнению, будет нарастать.

В ходе опросов граждане традиционно на первое место ставят состояние признания и соблюдения социально-экономических прав. Почти половина опрошен-

[1] Права человека: соблюдение, нарушение, защита. По результатам опроса ФОМнибус, сентябрь 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 городских и сельских населенных пункта, 1500 респондентов (россияне 18+). Статистическая погрешность не превышает 3,6%.

ных (46%) обеспокоена высокими ценами на услуги ЖКХ, еще 44% — низким уровнем заработных плат, более трети (39%) — повышением цен на товары и услуги[1].

Такая обеспокоенность общества обусловлена тем, что, несмотря на рост реальных доходов граждан на 0,8% в 2019 году[2], произошла стагнация в реальных доходах населения[3]. Поэтому вопросы, связанные с преодолением застоя в сфере доходов граждан, со снижением количества людей, живущих на уровне минимального размера оплаты труда, с преодолением бедности, являются приоритетными для государства[4].

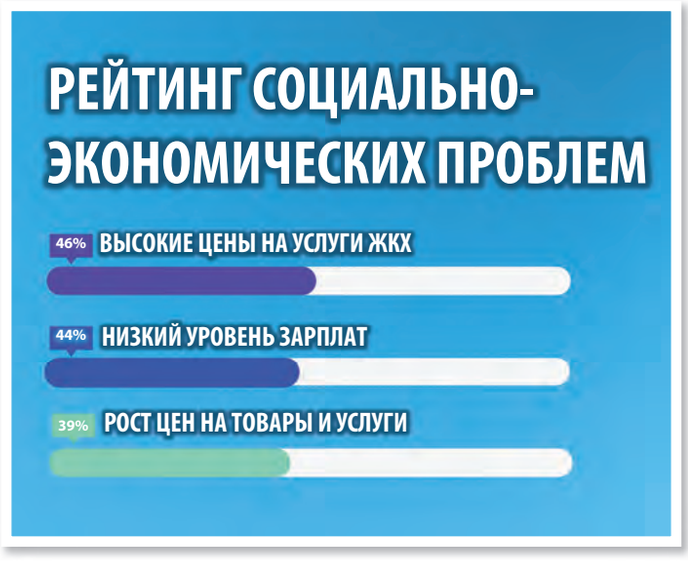


Рис. 2. Рейтинг социально-экономических проблем

На этом фоне в России отмечается высокая степень расслоения населения на бедных и богатых[5]. 19,2 млн человек или 13,1% от общей численности населения страны по уровню доходов продолжают находиться за чертой прожиточного минимума[6] (в 2018 году — 18,9 млн человек или 12,9% от общей численности населения[7]). В основном это пенсионеры, безработные, многодетные семьи, инвалиды. Так, по данным Правительства Российской Федерации, порядка 51% многодетных семей находятся за чертой бедности[8].

Первостепенное значение социально-экономических проблем прослеживается по **рейтингу значимости прав и свобод**, сформированному по итогам социологических исследований в 2019 году (рис. 3)[9].

---

[1] Ситуация в регионе и насущные проблемы. Опрос ФОМнибус 3 ноября 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14288 (дата обращения: 10.01.2020).

[2] Рост совершил плановую посадку. Экономику в 2019 году подвели доходы населения, экспорт и нацпроекты // Российская газета. URL: https://rg.ru/2020/02/03/rosstat-dal-pervuiu-ocenku-ekonomike-rf-v-2019-godu.html (дата обращения: 04.02.2020).

[3] В. В. Путин: проблему снижения реальных доходов надо решать через рост эффективности труда // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/7382341 (дата обращения: 06.01.2020).

[4] Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 25.01.2020).

[5] В России резко выросло число долларовых миллиардеров // Интернет-газета «Московский комсомолец». URL: https://www.mk.ru/economics/2019/10/21/v-rossii-rezko-vyroslo-chislo-dollarovykh-milliarderov.html (дата обращения: 19.07.2019).

[6] Росстат верит в лучшее: нищета отступает // Интернет-газета Gaseta.ru. URL: https://www.gazeta.ru/business/2019/12/30/12892046.shtml (дата обращения: 06.01.2020).

[7] Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода // Официальный сайт Росстата. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/bednost/tabl/2–3.doc (дата обращения: 27.01.2020).

[8] Голикова заявила, что более 50% многодетных семей в России находятся за чертой бедности // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/6546356 (дата обращения: 29.01.2020).

[9] Права человека: значимость, соблюдение. Условия благополучия. Опрос МегаФОМ. Март 2019 г. 60 500 респондентов в 85 субъектах Российской Федерации, более 2200 населенных пунктов.



Рис. 3. Рейтинг прав и свобод человека и гражданина в 2019 году

По-прежнему **наибольшее** значение россияне отводят **правам** в сфере здравоохранения, образования, жилищного и социального обеспечения, трудовых правоотношений.

Как и в прошлые годы, преобладающее число опрошенных (80%) среди наиболее значимых прав указали **право на бесплатную медицинскую помощь**. В 2017 году этот показатель составил 81%, в 2018 году — 78%. Чаще всего право на бесплатную медицинскую помощь называли участники опроса, проживающие в Южном, Сибирском, Приволжском федеральных округах (по 82%). Обращает на себя внимание и то, что в 2018 году максимальные показатели значимости рассматриваемого права также наблюдались в Южном и Сибирском федеральных округах (соответственно 81% и 80%).

Опросы подтверждают, что не удовлетворены ситуацией в российском здравоохранении 53% граждан, 35% считают ее удовлетворительной, хорошей — всего 7%. Особенно часто плохую оценку системе здравоохранения давали лица старшего возраста (60% среди лиц 45–60 лет, 59% среди лиц старше 60 лет), а также граждане с низким уровнем дохода (65%).



Рис. 4. Результаты социологических опросов о ситуации в российском здравоохранении

Большое беспокойство граждан вызывают высокие цены на лекарства (66%), нехватка врачей (59%), длительные сроки ожидания медицинской помощи (39%), плохая организация приема пациентов в поликлиниках и больницах (33%)[1].

Своевременной реакцией на общественные настроения стало утверждение Президентом Российской Федерации Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года[2], которая предусматривает комплекс **мер**

[1] Состояние здравоохранения и самые острые проблемы этой сферы. Еженедельный опрос ФОМнибус проводился 13–14 апреля 2019 г. в 53 субъектах Российской Федерации, 104 населенных пунктах, опрошено 1500 человек // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14202 (дата обращения: 23.08.2019).

[2] Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2927.

по повышению качества и доступности медицинской помощи, включая развитие инфраструктуры медицинских организаций, оснащение их современным оборудованием, совершенствование кадрового обеспечения. Кроме того, в августе 2019 года дан старт подготовке региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения в субъектах Российской Федерации, которая должна быть завершена до 1 июля 2020 г.[1]

Второе место в рейтинге заняло **право на бесплатное образование**. Как и в 2018 году, его отметили в качестве значимого 62% респондентов.



Фото: пресс-служба Уполномоченного

В территориальном разрезе показатели значимости права на бесплатное образование также сопоставимы с результатами социологических исследований 2018 года: самый высокий спрос на бесплатное образование в 2019 году по-прежнему демонстрируют Южный (67%) и Сибирский (66%) федеральные округа.

Право на жилище и его справедливую оплату сохраняет **третье место** среди наиболее значимых для граждан прав и свобод, однако показатели заинтересованности граждан в реализации этого права несколько увеличились в сравнении с прошлыми годами и составили 56% (на 3% больше, чем в 2018 году, и на 1% больше, чем в 2017 году).

Максимальная доля респондентов, отметивших право на жилище и его справедливую оплату, наблюдалась в Сибирском федеральном округе (62%). Также средний показатель по России был превышен в Южном, Приволжском, Дальневосточном федеральных округах (по 57%).

Как показывают опросы, значительная часть граждан недовольна высокими ценами на услуги ЖКХ (46%), недоступностью и дороговизной жилья (22%), неудовлет-

[1] Путин В. В. поручил разработать принципы модернизации первичного звена медпомощи // Сайт Парламентской газеты. URL: https://www.pnp.ru/politics/putin-poruchil-razrabotat-principy-modernizacii-pervichnogo-zvena-medpomoshhi.html (дата обращения: 23.08.2019).

ворительным состоянием жилищно-коммунального хозяйства (19%)[1]. Вместе с тем позитивно сказалась на позиции граждан по данному вопросу реализация государственной программы переселения из ветхого и аварийного жилья, которая софинансировалась из федерального бюджета. Надеемся, что новая программа по переселению граждан из аварийного жилья, стартовавшая 1 января 2019 г.[2], продолжит позитивную тенденцию.

Значимость **права на труд и его справедливую оплату** (53%) среди респондентов выросла на 7% в сравнении с 2018 годом, что подняло его в рейтинге с пятого на **четвертое место**. Наибольшая заинтересованность в соблюдении права на труд и его справедливую оплату отмечена в Сибирском (62%) и Приволжском (59%) федеральных округах.



Рис. 5. Значимость права на труд и его справедливую оплату

Повышение значимости для граждан права на труд наблюдается, несмотря на наличие в указанной сфере позитивных тенденций: так, в 2019 году снижение до 4,6% продемонстрировал уровень безработицы[3]. При этом, как показывают опросы, проведенные в 2019 году, **страх перед безработицей** остается в российском обществе одним из самых распространенных: он уступает лишь опасениям повышения цен и вооруженных конфликтов[4].

---

[1] Ситуация в регионе и насущные проблемы. Опрос ФОМнибус 3 ноября 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14288 (дата обращения: 10.01.2019).

[2] Паспорт федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» // Официальный сайт Минстроя России. URL: https://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/9fc/Pasport.pdf (дата обращения: 28.12.2019).

[3] Росстат рассказал об уровне занятости населения России в ноябре 2019 г. // URL: https://regnum.ru/news/economy/2816521.html (дата обращения: 06.01.2020).

[4] В ходе опросов ФОМ в числе факторов, связанных с ситуацией в России и вызывающих тревогу, 26% респондентов отметили угрозу массовой безработицы (см.: Тревоги и опасения: повседневная жизнь, страна, мир. Опрос ФОМнибус 31 марта 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов) // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Nastroeniya/14194 (дата обращения: 19.07.2019).



Фото: пресс-служба Уполномоченного

Недовольство работающих граждан вызывают случаи задержки заработной платы. В ходе опроса каждый седьмой (13%) отмечал, что за последние полгода в организации, где он работает, заработная плата выплачивалась несвоевременно[1].

Право на социальное обеспечение, отмеченное 48% респондентов, заняло **пятую** строчку в рейтинге значимости прав и свобод. Количество граждан, отметивших указанное право, увеличилось в 2019 году в сравнении с предыдущим годом на 7%. Чаще всего респонденты отмечали названное право в качестве значимого в Приволжском (52%) и Сибирском (53%) федеральных округах.

В ходе опроса, посвященного социальным и экономическим проблемам регионов России, каждый третий опрошенный высказал обеспокоенность по поводу низкого уровня пенсий, стипендий, пособий (36%), каждый пятый — недостаточного качества социальной защиты населения (19%)[2]. В этой связи Уполномоченный поддерживает инициативы о снижении налоговой нагрузки для наименее социально защищенных категорий населения и надеется на их скорейшее отражение в действующем законодательстве[3].

Показатели **права на свободу и личную неприкосновенность** в сравнении с 2018 годом не претерпели изменений: на его значимость, как и в предыдущем году, указали 47% опрошенных, что позволило ему сохранить в вышеназванном рейтинге **шестое место**. Наибольшая доля респондентов, отметивших значимость указанного права, наблюдалась в Южном (52%) и Центральном (51%) федеральных округах.

На одну ступеньку в рейтинге (**седьмое место**) поднялась значимость **права на справедливый суд и равенство перед законом** (в 2018 году — 27%, в 2019 году — 33%). Чаще всего значимость данного права отмечалась респондентами в Центральном и Уральском федеральных округах (по 35%). Уполномоченный считает, что начатая в 2019 году по инициативе Верховного Суда Российской Федерации ре-

---

[1] Работа и зарплата. Опрос ФОМнибус 4 августа 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Ekonomika/14240 (дата обращения: 24.08.2019).

[2] Ситуация в регионе и насущные проблемы. Опрос ФОМнибус 3 ноября 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14288 (дата обращения: 25.08.2019).

[3] Глава ВТБ предложил освободить малоимущих россиян от налога на доходы // URL: https://news.mail.ru/economics/38691689/?frommail=1 (дата обращения: 12.09.2019); Орешкин М.С. поддержал идею об отмене НДФЛ для малоимущих семей // ТАСС. URL: https://tass.ru/ekonomika/7365867 (дата обращения: 06.01.2020); В Совете Федерации поддержали отмену налогов для бедных и микропредприятий // URL: https://www.vestifinance.ru/articles/130465 (дата обращения: 06.01.2020).

форма, связанная с выделением апелляционных и кассационных судов, будет способствовать повышению объективности выносимых решений и открытости судов.

Право на неприкосновенность собственности и жилища занимает **восьмое место** в рейтинге наиболее значимых прав и свобод. В течение последних лет по результатам социологических опросов значимость указанного права претерпевает плавное, но последовательное снижение: в 2017 году его отметили в числе значимых 33% опрошенных, в 2018 году — 31%, в 2019 году — 30%. Наибольшую заинтересованность в реализации названного права выразили жители Сибирского (33%), Центрального (31%), Уральского (31%) федеральных округов.

Девятую позицию в рейтинге наиболее существенных прав и свобод заняло **право иметь землю в частной собственности** (28%), наибольшая актуальность которого отмечена респондентами в Южном (36%) и Северо-Кавказском (35%) федеральных округах. В целом доля опрошенных, отметивших указанное право, увеличилась в сравнении с 2018 годом (27%), однако незначительный рост не повлиял на его место в рейтинге наиболее значимых прав и свобод.

Десятое место сохраняет **право на благоприятную окружающую среду**, отмеченное 27% респондентов. При этом наблюдается рост значимости для граждан данного права (в 2018 году его отметили в числе значимых 23% респондентов, в 2017 году — 21%). Максимальная доля опрошенных отнесла его к числу особо значимых в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (по 31%).



Фото: пресс-служба Уполномоченного

Почти каждый десятый из опрошенных (8%) среди наиболее значимых недостатков, характерных для своего региона, указал экологическую ситуацию, состояние окружающей среды[1]. В числе особенно острых экологических проблем респонденты называют мусорные свалки и трудности в обеспечении переработки мусора (21%), загрязнение водоемов (15%), состояние воздуха (12%)[2].

Наметилась **тенденция повышения значимости политических прав**. В сравнении с 2018 годом отмечается увеличение доли респондентов, указавших в числе значимых свободу слова (с 20% до 24%), право на участие в управлении обществом и государством (с 3% до 6%), свободу публичных мероприятий (с 2% до 4%), право направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной

[1] Ситуация в регионе и насущные проблемы. Опрос ФОМнибус 3 ноября 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14288 (дата обращения: 16.01.2020).

[2] Глобальные проблемы экологии. Опрос ФОМнибус 13 октября 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14281 (дата обращения: 16.01.2020).

власти (с 2% до 3%), свободу создания и деятельности общественных объединений (с 1% до 2%).

Результаты социологических исследований, проведенных в 2019 году, демонстрируют сохранение запроса граждан на **социальную справедливость и на укрепление гарантий благополучной жизни**, которые гражданское общество связывает, в первую очередь, с реализацией социально-экономических прав и свобод граждан[1].

В ходе опросов с каждым годом все большая доля респондентов в числе актуальных проблем, связанных с нарушением прав граждан, называет коррупцию в органах власти (в 2019 году — каждый четвертый или 25% от числа участников опроса; в 2018 году — 24%, в 2017 году — 23%; в 2016 году — 22%; в 2015 году — 18%)[2]. Статистические данные подтверждают актуальность коррупционной проблематики. По данным МВД России, в 2019 году зарегистрировано 30 991 преступление коррупционной направленности (на 1,6% больше показателей 2018 года)[3].

Представляется, что снижению масштабов коррупции должна способствовать дальнейшая реализация Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы[4]. Меры, предусмотренные названным программным документом, предполагают решение широкого круга задач. Ожидается, что выполнение предусмотренных им мероприятий повысит уровень борьбы с коррупционными проявлениями[5].

Сохраняющаяся внешнеполитическая напряженность, политизация международных инструментов защиты прав человека нашли отражение и в результатах социологических исследований. Граждане России обеспокоены возможным нападением со стороны других государств: в 2019 году среди угроз, в наибольшей степени волнующих участников опроса, данная тема заняла второе место (29%), уступив только повышению цен и бедности[6].

Указанные факторы свидетельствуют о необходимости консолидации усилий общества в интересах защиты прав человека как на международном, так и на национальном уровне. В этих условиях правозащитное сообщество по-прежнему придерживается позиции о сохранении запроса общества на принятие программного документа, который объединит в себе комплекс целей, задач, механизмов и средств проведения целенаправленной государственной политики и консолидации усилий

---

[1] КИУ: Аналитик ВЦИОМ — о ценностях, карте страхов и запросе на перемены // Сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/index.php?id=238&uid=10036 (дата обращения: 16.01.2020).

[2] Ситуация в регионе и насущные проблемы. Опрос ФОМнибус 3 ноября 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Obraz-zhizni/14288 (дата обращения: 28.12.2019).

[3] Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2019 г. // Официальный сайт МВД России. URL: https://xn-b1aew.xn-p1ai/reports/item/19412450/ (дата обращения: 04.02.2020).

[4] Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

[5] Противодействие коррупции в 2019–2020 годах в России // VseGoda. URL: https://vsegoda.com/protivodejstvie-korruptsii-v-2019–2020-godu-v-rossii/ (дата обращения: 28.12.2019).

[6] Тревоги и опасения: повседневная жизнь, страна, мир. Опрос ФОМнибус 31 марта 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Nastroeniya/14194 (дата обращения: 19.07.2019).

гражданского общества по укреплению правового каркаса гарантий прав и свобод человека и гражданина, развитию правового просвещения и правоприменительной практики в контексте соблюдения передовых стандартов поощрения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В его основу могут быть положены разработанные Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека Руководящие принципы, касающиеся национальных планов действий по образованию в области прав человека, и Справочник по национальным планам действий в области прав человека, а также опыт более 50 зарубежных государств по созданию национальных планов действий в области прав человека.

Представляет также интерес мнение населения о том, какие органы в наибольшей степени защищают права и свободы человека в Российской Федерации[1]. Как и в предыдущие годы, больше всего респондентов отметили значимую роль Президента Российской Федерации в защите прав и свобод граждан. В сравнении с 2018 годом их доля претерпела некоторое увеличение, составив порядка 37%. Примерно каждый пятый опрошенный (19%) отметил весомый вклад Уполномоченного и его Аппарата в дело защиты прав человека (в 2018 году — 12%). Рост доверия граждан к институту Уполномоченного накладывает особую ответственность, повышает актуальность вопросов дальнейшего совершенствования его инструментария, укрепления результативности и эффективности его деятельности. В числе государственных органов наиболее высокие показатели продемонстрировало также Правительство Российской Федерации (13%), органы прокуратуры (12%), Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (11%).



Рис. 6. Рейтинг должностных лиц, органов и организаций, защищающих права человека в Российской Федерации

Среди институтов гражданского общества, играющих важную роль в обеспечении соблюдения и защиты прав и свобод человека, по-прежнему наибольшее число респондентов указывают средства массовой информации (14%). С 6% до 8% увели-

[1] Опрос «Мнение населения о правозащитной деятельности в Российской Федерации» проводился в августе 2019 г. в 50 субъектах Российской Федерации, выборка опроса составила 3843 человека. Данные представлены службой специальной связи и информации ФСО России.

чилась доля опрошенных, отметивших значимость Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Примерно столько же (8%) положительно оценили деятельность негосударственных правозащитных организаций.

Однако нужно отметить, что защищенность прав человека остается той задачей, решение которой требует консолидации усилий органов всех уровней и ветвей власти с правозащитными общественными объединениями и иными институтами гражданского общества. Только объединенными усилиями мы сможем укрепить гарантии прав и свобод, обеспечить развитие нашей страны как демократического, социального и правового государства.

1.2. МАСШТАБЫ, ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ОБРАЩЕНИЙ

В 2019 году к Уполномоченному поступило **38 328** письменных обращений, из них **1683** (4,4%) — коллективные (рис. 7).



Рис. 7. Количество поступивших обращений за 2017—2019 годы

Обращения к Уполномоченному поступали по различным каналам, интенсивность использования гражданами которых показана на рис. 8.

В 2019 году Уполномоченным **проведены 33 личных приема граждан**, в том числе с выездами в Московскую, Нижегородскую, Брянскую, Омскую области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югру, Республику Татарстан, Приморский край. Руководством Аппарата проведены **112 приемов** граждан, в ходе которых принято **346 человек.**



Рис. 8. Каналы связи, по которым поступали обращения граждан в 2019 году

Введенная в 2017 году практика приема граждан с использованием видеоконференц-связи в 2019 году была продолжена. В таком формате проведены приемы граждан в Республиках Саха (Якутия) и Бурятия, Краснодарском крае.

Всего в режиме личного приема сотрудниками Аппарата принято **4482** граждан. По телефону даны **необходимые консультации 12 009 гражданам**.

В 2019 году продолжена доказавшая свою эффективность работа **горячих телефонных линий**, организуемых Аппаратом в преддверии значимых событий в общественной жизни. В частности, такая линия действовала накануне и в Единый день голосования.



Приемы граждан в Аппарате Уполномоченного

По результатам мониторинга информации в Интернете и СМИ приняты к рассмотрению более 100 сообщений, по которым были осуществлены соответствующие меры по реагированию на нарушения прав граждан: проведены проверки, подготовлены и направлены ходатайства Уполномоченного в прокуратуру, органы внутренних дел, к руководителям государственных органов исполнительной власти и главам субъектов Российской Федерации.

Динамика и структура обращений к Уполномоченному **применительно к отраслям законодательства** отражены на рис. 9.

В потоке обращений в сравнении с 2018 годом произошли определенные изменения. **Увеличилось** число обращений, поступивших по вопросам уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, законодательства о социальном страховании и социальном обеспечении. Напротив, **уменьшилось** число обращений о нарушении прав граждан в сфере жилищного законодательства и законодательства в области религиозных отношений.

Почти треть обращений (32%) касалась вопросов реализации уголовно-процессуального законодательства (**12 168**), что на 9% больше по сравнению с 2018 годом. В этой группе обращений произошло увеличение количества жалоб по вопросам дознания и предварительного следствия — **4961** (на 27%), из которых заметный рост продемонстрировали жалобы на обоснованность уголовного преследования — **2114** (на 34%). Кроме того, на 29% увеличилось количество жалоб, связанных с отказом в регистрации заявлений о преступлениях, и на 27% — на решения об отказе в возбуждении уголовного дела (**1396**).

Несмотря на общее снижение количества обращений, жалобы граждан **по вопросам соблюдения и защиты жилищных прав** остаются на втором месте по своим масштабам. Поступило **4492** таких обращения (11,7%). По сравнению с 2018 годом их количество сократилось на 15,7%. Так, значительное уменьшение объема обращений произошло по поводу участия в долевом строительстве жилья (на 43%). Наряду с этим уменьшилось количество обращений по вопросам обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, переселения из аварийного жилищного фонда и признания права собственности на жилое помещение.

В группе жилищных обращений наиболее острыми остаются темы платы за жилье и коммунальные услуги, постановки на жилищный учет, предоставления социального жилья.

Каждое девятое обращение поступило **по вопросам реализации уголовно-исполнительного законодательства** (**4187**). В данном секторе произошел рост количества обращений на 13%. Так, значительно увеличилось число жалоб по вопросам содержания в изоляторах временного содержания и следственных изоляторах с 791 до 1059 (на **34%**), досрочного освобождения от отбывания наказания с 195 до 250 (на **28%**), также наблюдается рост числа жалоб на применение физической силы и специальных средств с 152 до 364 (более чем **в 2 раза**).

Увеличение объема обращений произошло в связи с реализацией законодательства **о социальном страховании и социальном обеспечении.** Рост составил 8,4% и отмечен по всему спектру этой тематики. На **14,7%** увеличилось количество обращений по вопросам перерасчета пенсий — **1102** (что связано

Наименование тематики обращений	2017 – 41 841	2018 – 38 698	2019 – 38 328	
Уголовно-процессуальное законодательство	12 779	11 191	12 168	+
Законодательство о ЖКХ	7251	5 327	4492	–
Уголовно-исполнительное законодательство	4141	3 695	4187	+
Законодательство о социальном обеспечении	2348	2 542	2756	+
Законодательство в сфере религиозных отношений	810	2 766	1867	–
Законодательство об обороне	1637	1 552	1385	–
Гражданское законодательство	1544	1 400	1377	–
Законодательство о труде	1367	1 209	1197	–
Законодательство в сфере миграции населения	1643	1 262	1134	–
Законодательство о браке и семье	1176	913	1056	+
Законодательство о земле	1355	1 197	1020	–
Законодательство об охране здоровья	792	732	898	+
Гражданско-процессуальное законодательство	728	531	723	+
Законодательство о суде и судоустройстве	326	410	518	+
Законодательство об образовании	331	275	398	+
Законодательство об адм. правонарушениях	470	358	356	–
Законодательство об охране окружающей среды	434	411	341	–
Законодательство о транспорте и связи	141	170	221	+
Основы конституционного строя	297	279	221	–
Уголовное законодательство	824	225	213	–
Законодательство в сфере межнациональных отношений	55	77	54	–
Иные	1392	2 176	1746	–

\+ увеличение числа обращений – уменьшение числа обращений

Рис. 9. Тематика обращений по отраслям законодательства за 2017—2019 годы

главным образом с проведением пенсионной реформы), льгот для инвалидов — почти **в два раза** (**545**).

Общая картина интенсивности обращений к Уполномоченному в разрезе федеральных округов и входящих в их состав субъектов Российской Федерации показана на рис. 10–26.

В 2019 году на 10 тыс. человек населения приходилось в среднем по **2,61** обращения к Уполномоченному, что меньше, чем в 2018 году (**2,63**) и меньше, чем в 2017 (**2,85**).

Выше среднего по стране были показатели в Центральном федеральном округе — 3,39 обращения на 10 тыс. населения (в 2018 году — 3,32) и Южном федеральном округе — 2,79 (в 2018 году — 3,43). Показатели в остальных федеральных округах ниже.

В субъектах Российской Федерации наиболее высокий коэффициент интенсивности обращений с увеличением по сравнению с 2018 годом наблюдался в республиках Калмыкия (6,16) и Карелия (3,67), Краснодарском крае (3,17), Архангельской (4,93), Калужской (4,77), Липецкой (4,77) и Курской (4,01) областях. Несмотря на снижение коэффициента по сравнению с 2018 годом, он также является наиболее высоким в республиках Коми (3,69, снижение на 0,6), Мордовии (3,26 снижение на 0,36) и Крым (3,19, снижение на 0,54), в городах Москве (4,68 снизился на 0,1) и Севастополе (3,29, снижение на 27,1), Московской области (3,13, снижение на 0,8) и в Ямало-Ненецком автономном округе (3,90, снижение на 0,24).

В сравнении с 2018 годом коэффициент интенсивности обращений наиболее значительно увеличился в Республике Калмыкия (**+4,45**), Архангельской (**+2,64**), Липецкой (**+2,49**), Курской (**+2,36**) и Калужской (**+1,05**) областях.

Прирост коэффициента интенсивности в Республике Калмыкия (с **1,71 до 6,16**) связан с резким увеличением количества обращений, касающихся условий отбывания наказания в исправительных учреждениях (с **2** до **118**).

Заметное увеличение коэффициента в Архангельской области (с **2,29** до **4,93**) связано с большим количеством поступивших обращений о разрешении земельных споров (**242** жалобы). В 2018 году этот вопрос не поднимался.

Прирост коэффициента интенсивности по сравнению с 2018 годом отмечается в Липецкой области (с **2,28** до **4,77**). Он произошел ввиду увеличения количества обращений по вопросам уголовно-процессуального законодательства более чем в 1,7 раза (с **96** до **170**), социального страхования и социального обеспечения (с **13** до **62**) и увольнения с военной службы, пребывания в запасе (с **2** до **22**).

В Курской области увеличение коэффициента интенсивности (с **1,65** до **4,01**) связано с ростом обращений о социальном страховании и социальном обеспечении (с **11** до **63**) и о браке и семье (с **4** до **29**).

В Калужской области (рост с **3,72** до **4,77**) значительно увеличилось количество обращений по вопросам социальной защиты военнослужащих и членов их семей (права на жилище, охрану здоровья, трудоустройство, пенсионное обеспечение, социальную защиту членов семей, потерявших кормильца, льготы на транспорте, пособия на детей военнослужащих срочной службы) — с **88** до **131** и в связи с рассмотрением жалоб в государственных органах — с **4** до **40**.

Более подробный анализ обращений по группам прав, территориальной принадлежности заявителей, интенсивности обращений, а также примеры восстановления прав граждан в 2019 году по регионам содержатся в «Правозащитной карте России», которая размещена на официальном сайте Уполномоченного[1].

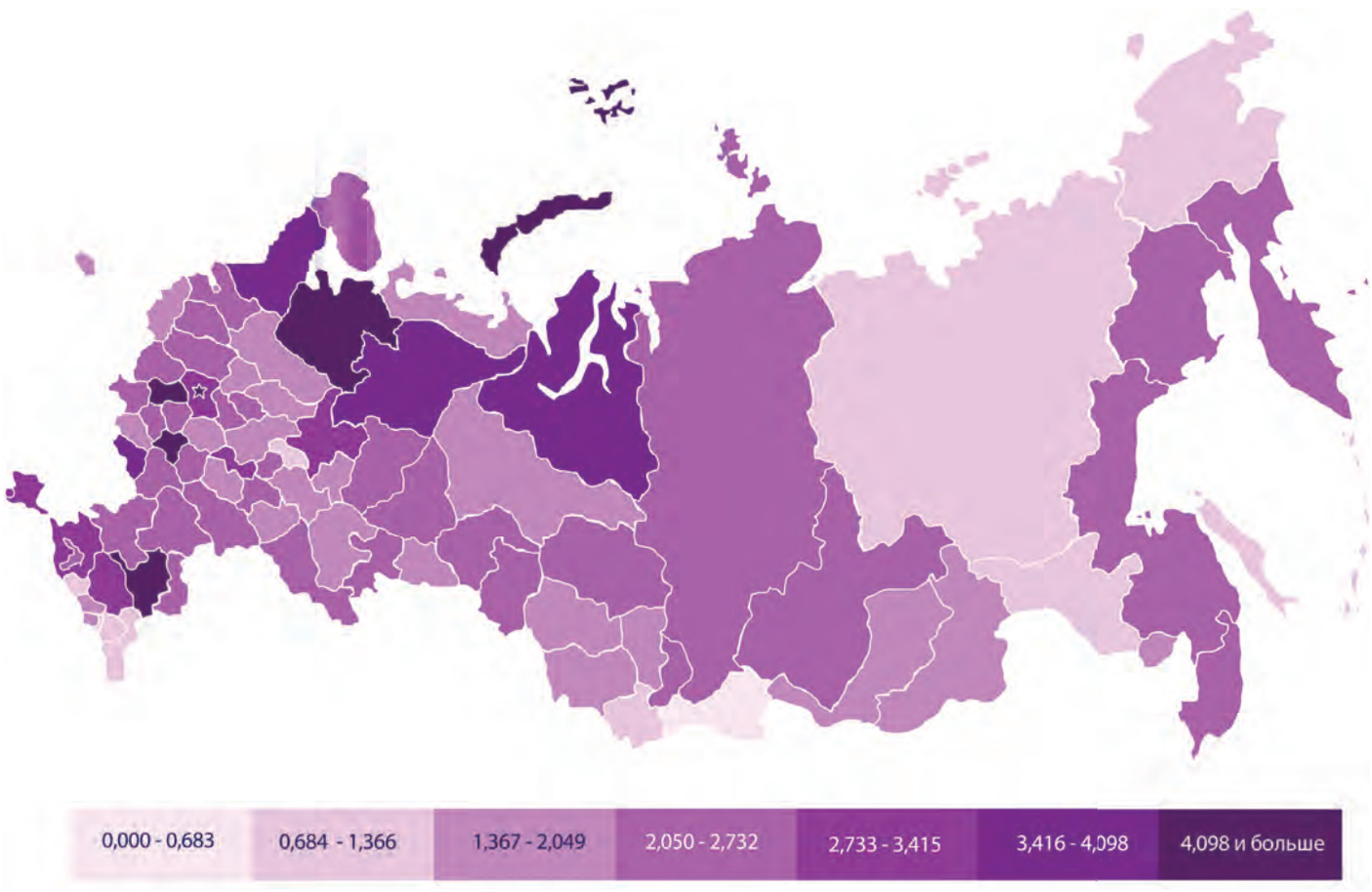


Рис. 10. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений

[1] Правозащитная карта России // URL: http://map.rightsrf.ru/ (дата обращения: 11.01.2019).

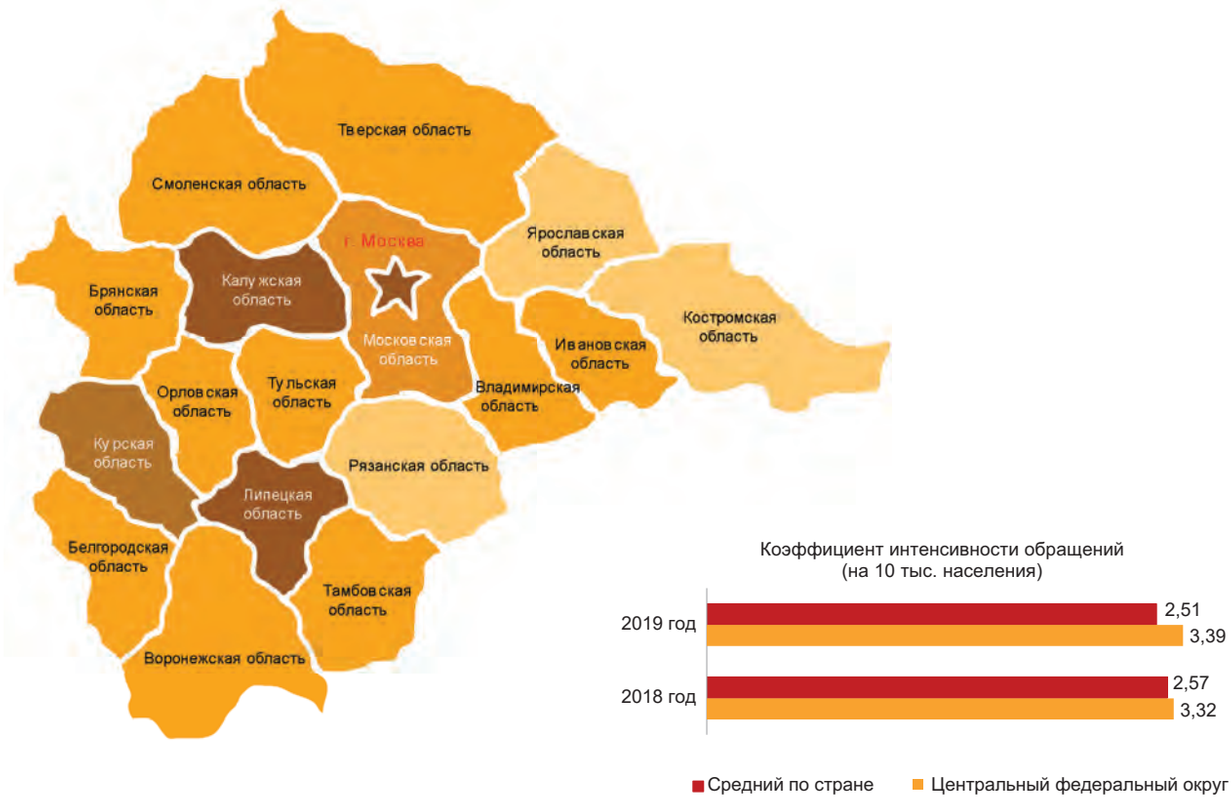


Рис. 11. Карта территориальной интенсивности обращений из Центрального федерального округа

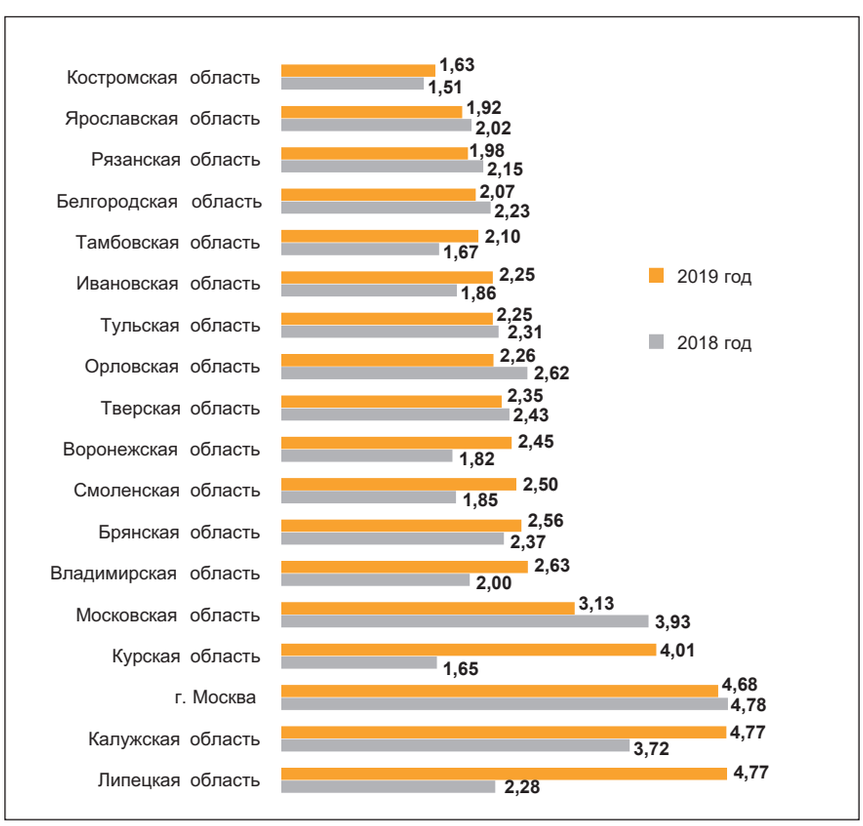


Рис. 12. Коэффициент интенсивности обращений из Центрального федерального округа

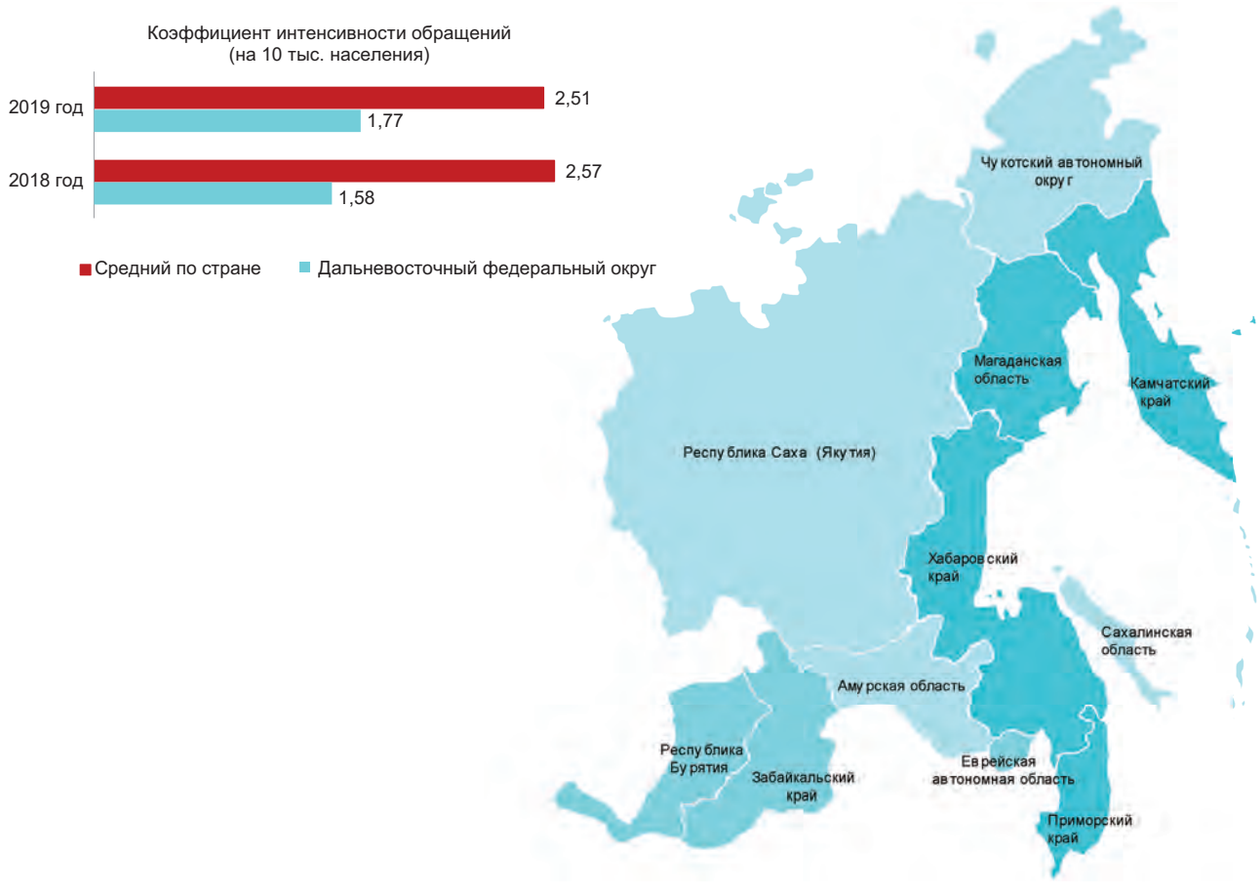


Рис. 13. Карта территориальной интенсивности обращений из Дальневосточного федерального округа

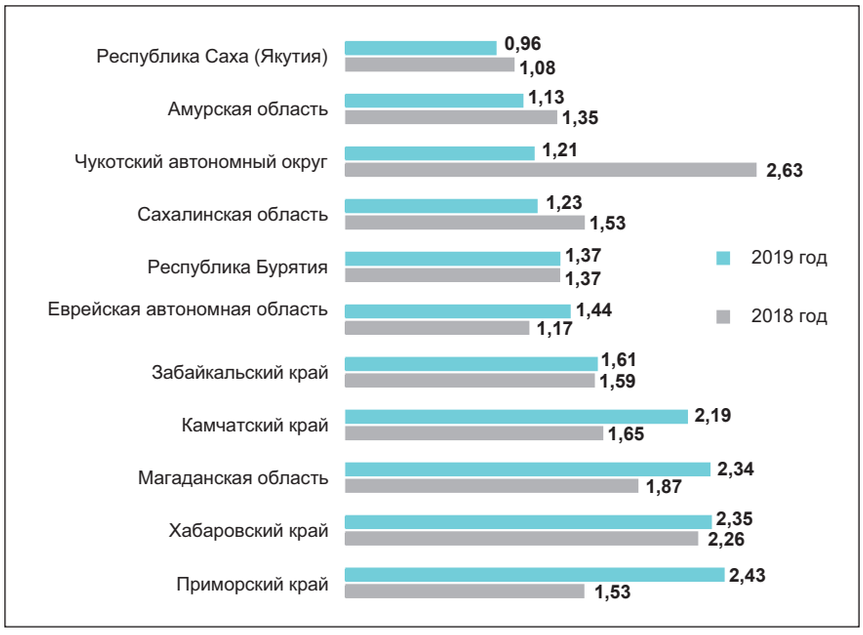


Рис. 14. Коэффициент интенсивности обращений из Дальневосточного федерального округа

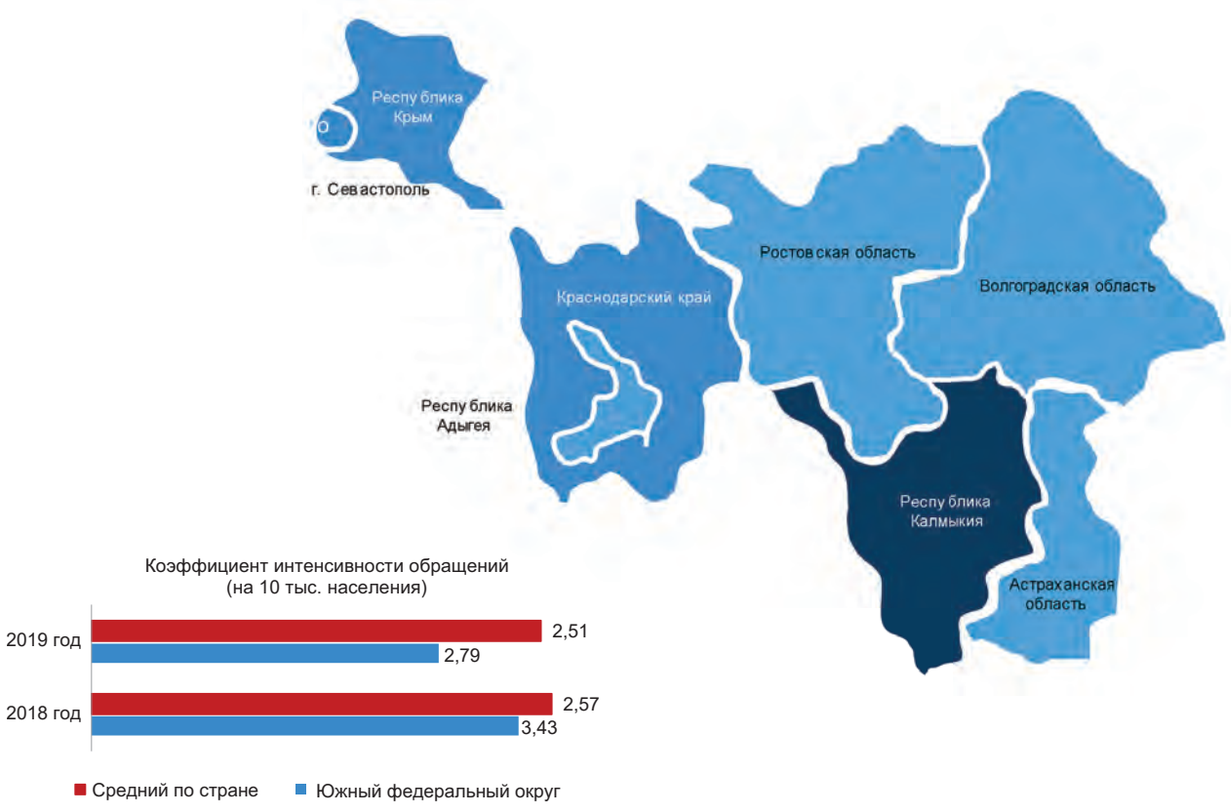


Рис. 15. Карта территориальной интенсивности обращений из Южного федерального округа

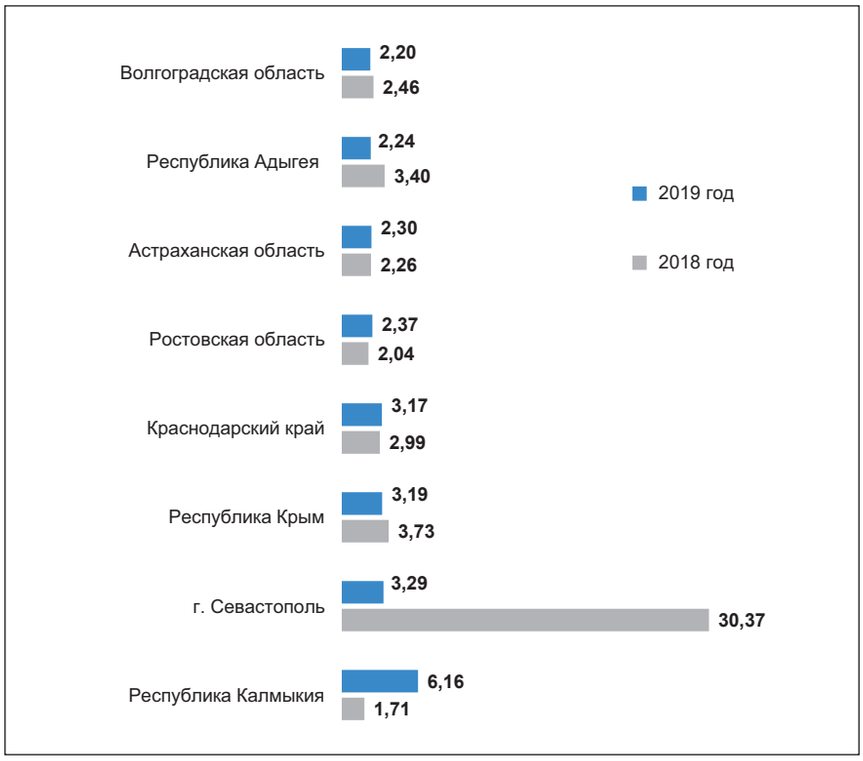


Рис. 16. Коэффициент интенсивности обращений из Южного федерального округа

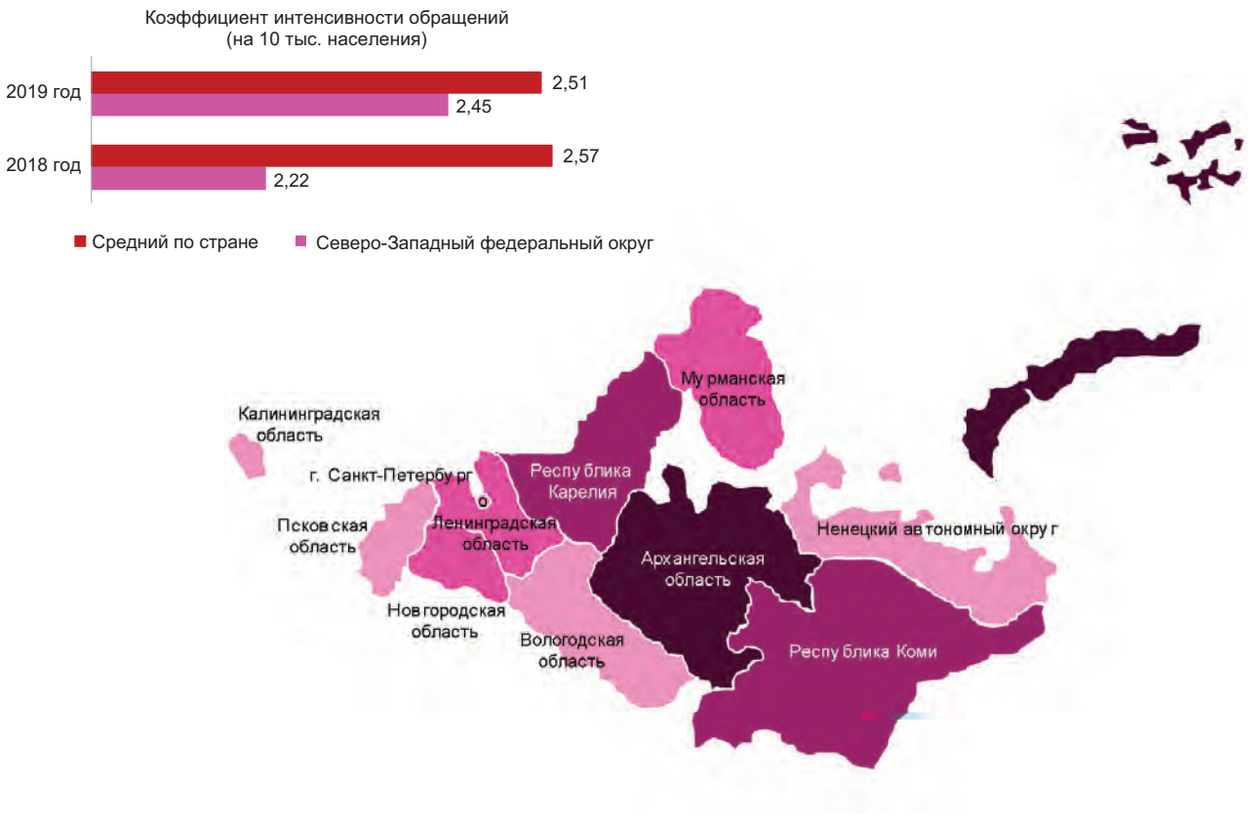


Рис. 17. Карта территориальной интенсивности обращений из Северо-Западного федерального округа



Рис. 18. Коэффициент интенсивности обращений из Северо-Западного федерального округа

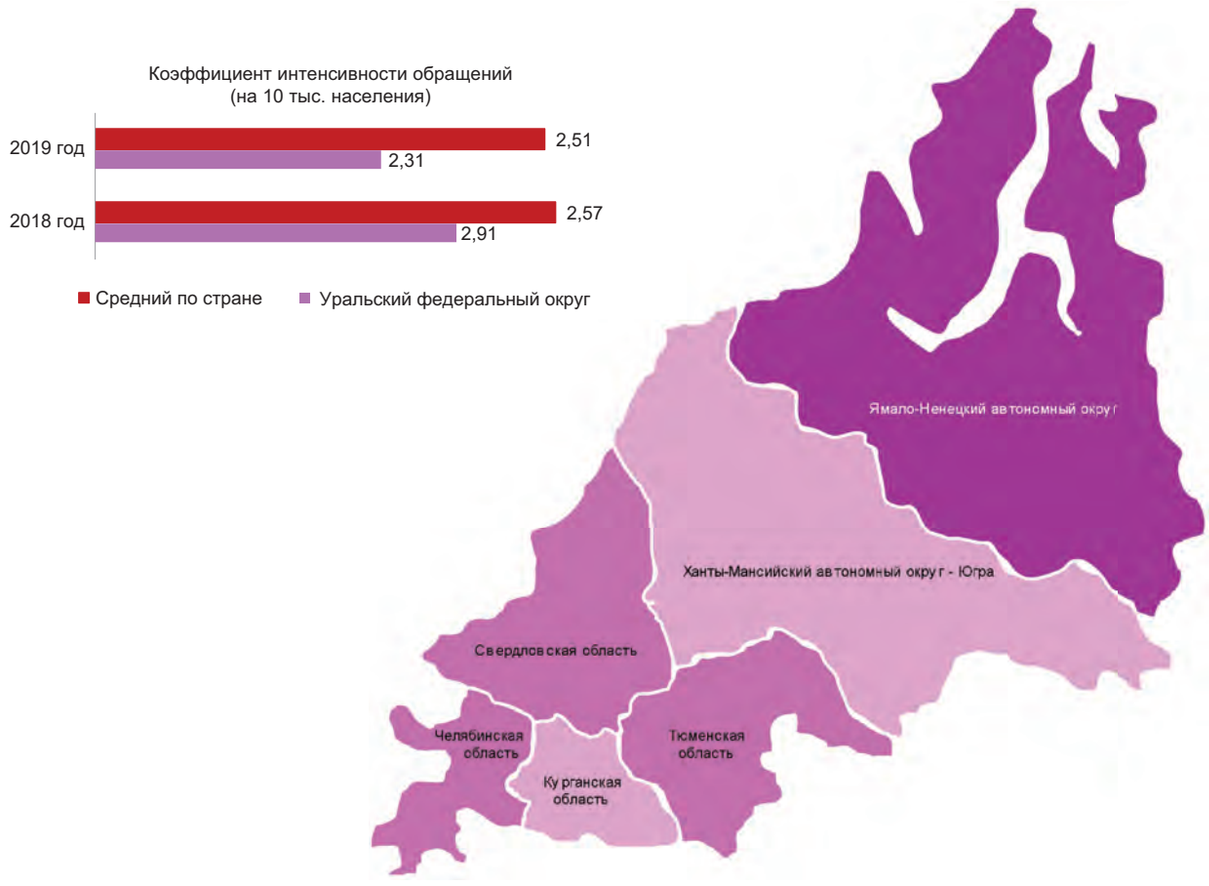


Рис. 19. Карта территориальной интенсивности обращений из Уральского федерального округа

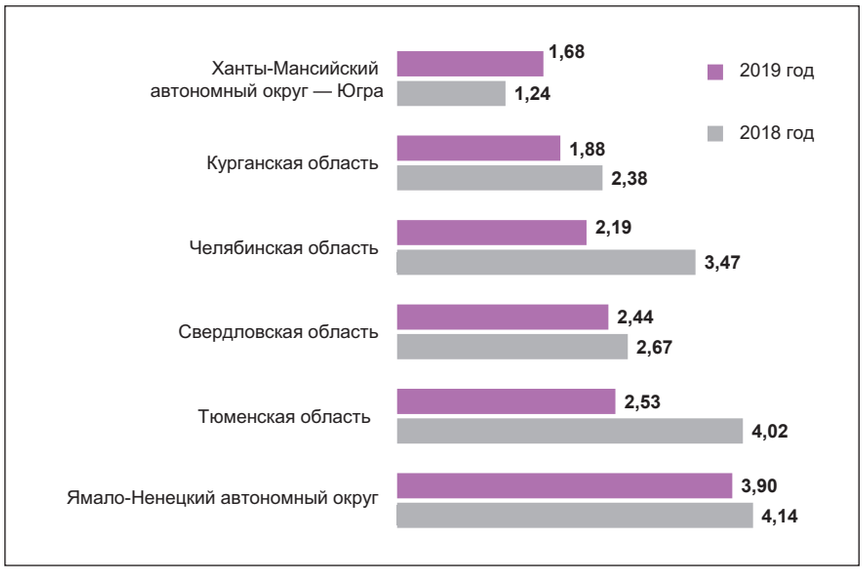


Рис. 20. Коэффициент интенсивности обращений из Уральского федерального округа

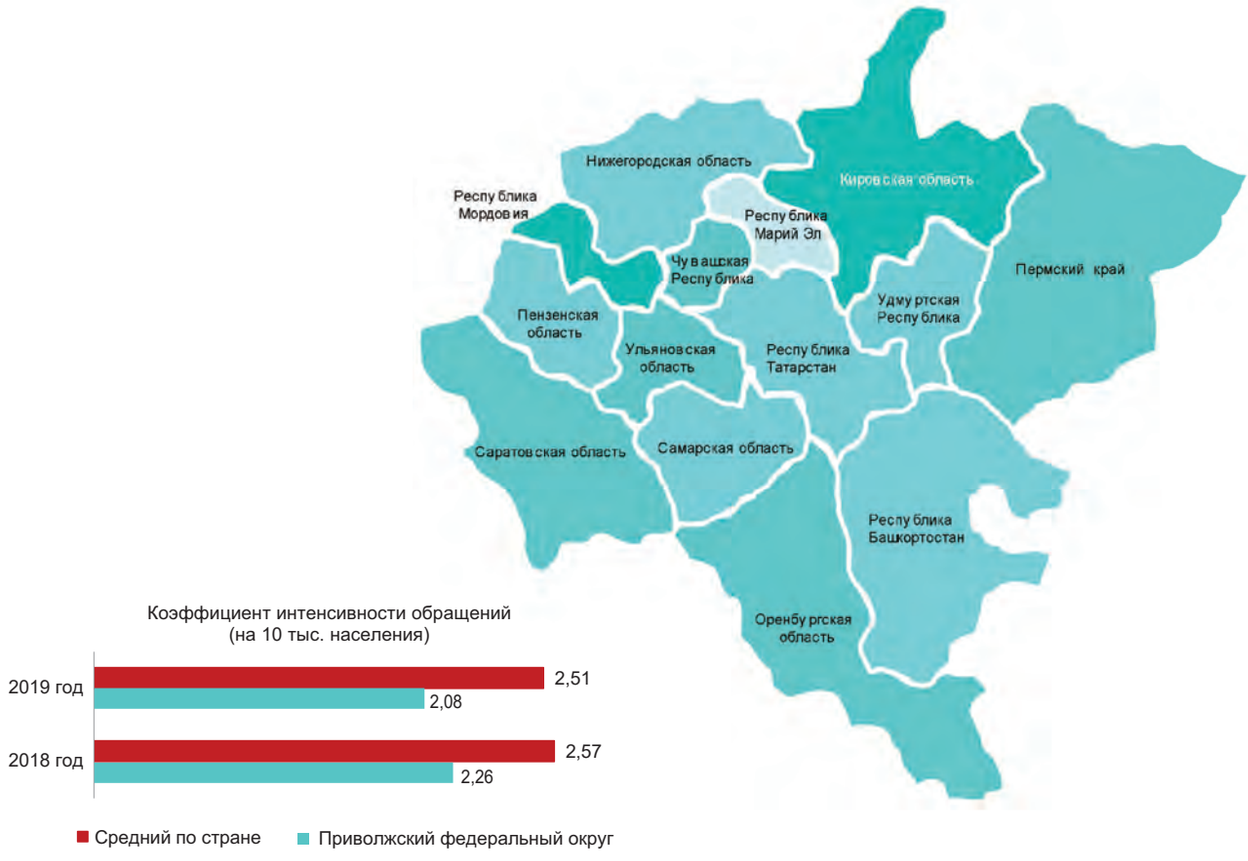


Рис. 21. Карта территориальной интенсивности обращений из Приволжского федерального округа

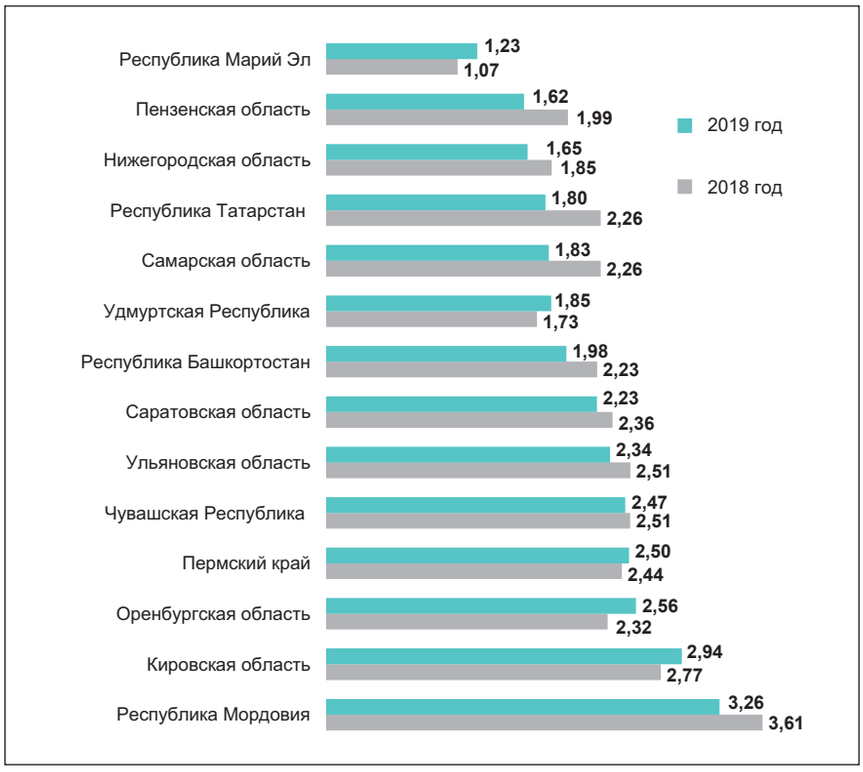


Рис. 22. Коэффициент интенсивности обращений из Приволжского федерального округа

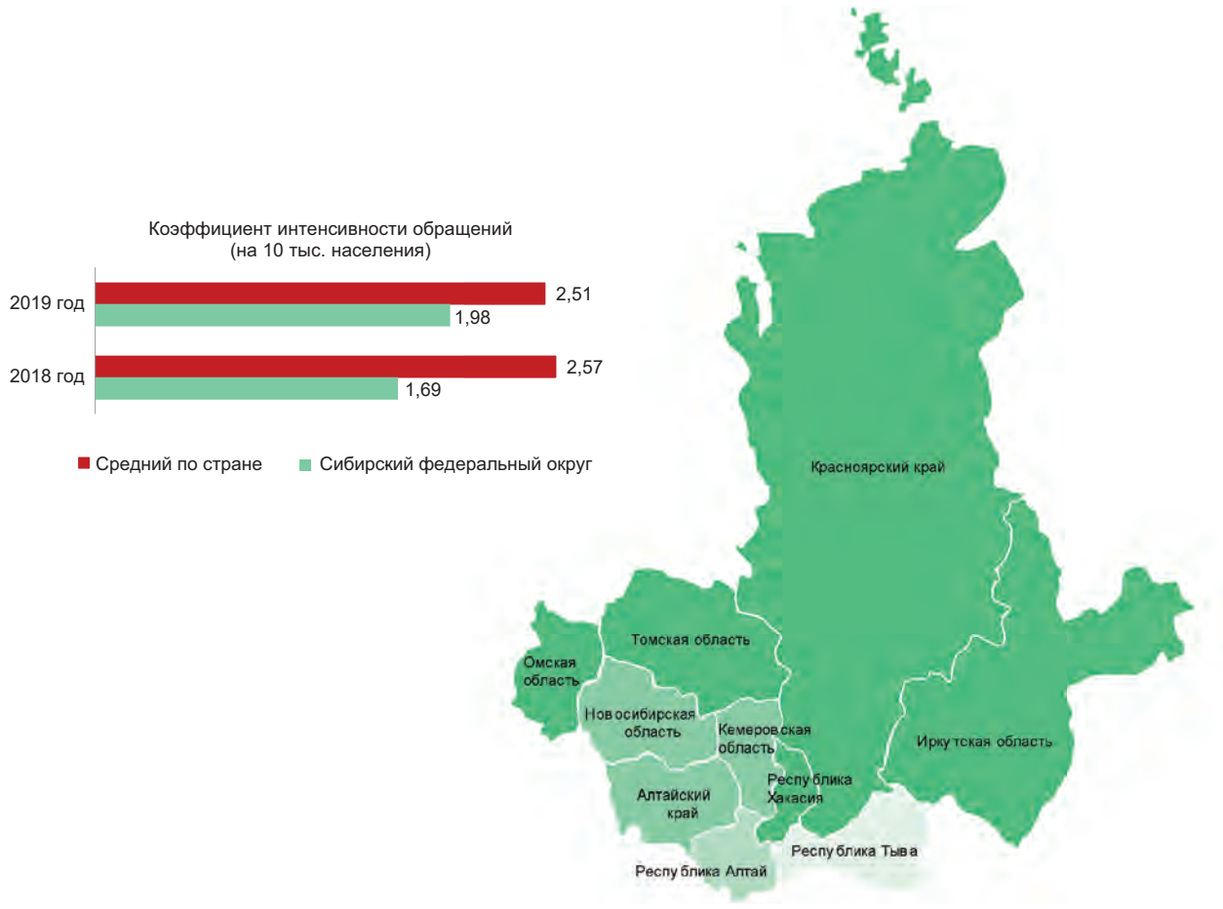


Рис. 23. Карта территориальной интенсивности обращений из Сибирского федерального округа

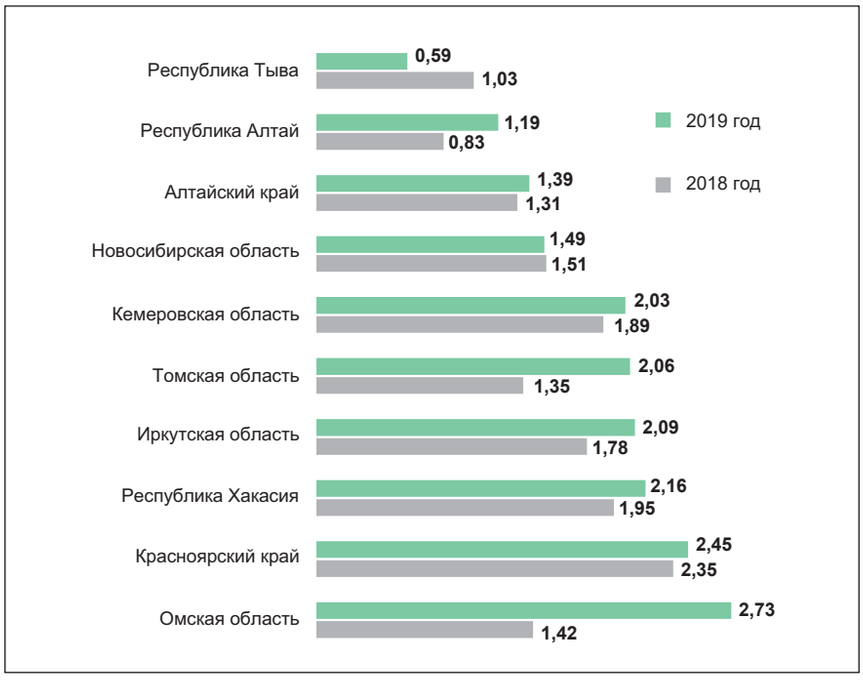


Рис. 24. Коэффициент интенсивности обращений из Сибирского федерального округа

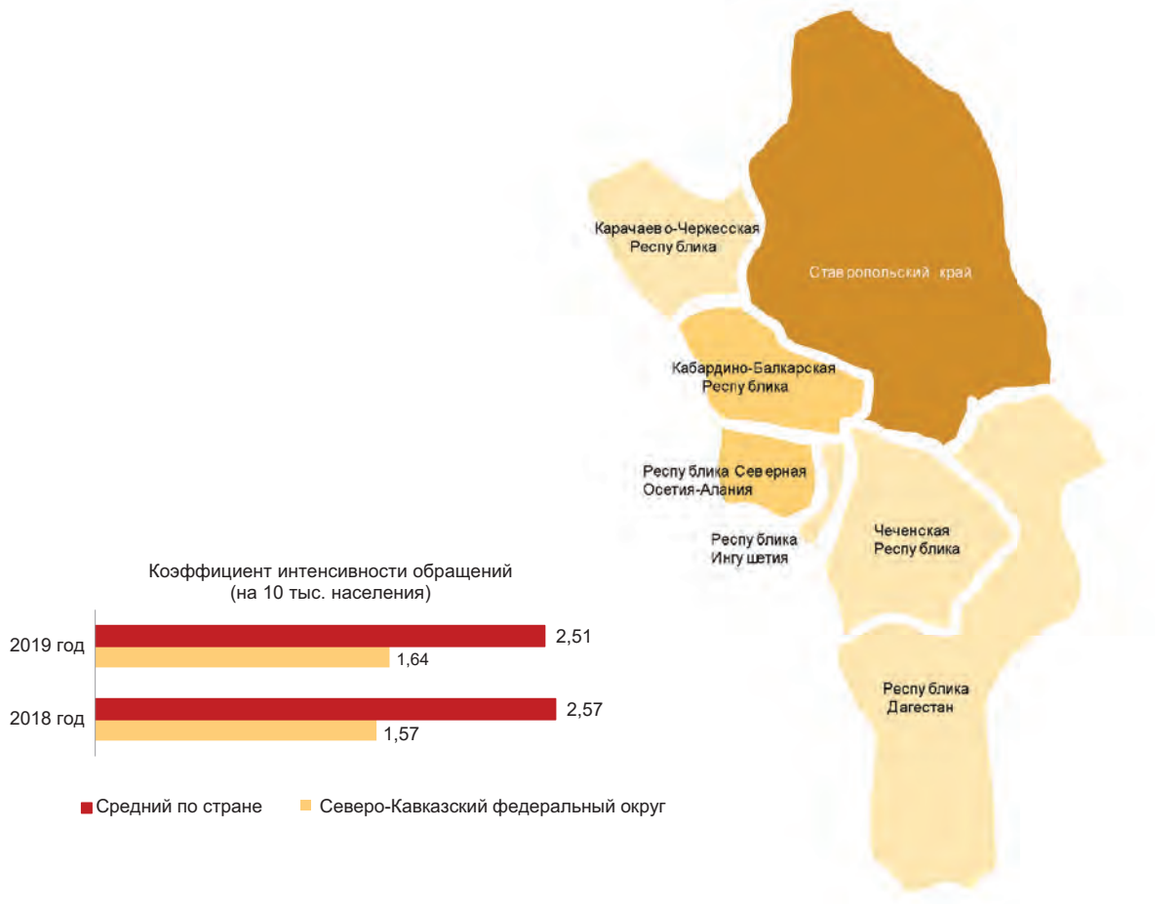


Рис. 25. Карта территориальной интенсивности обращений из Северо-Кавказского федерального округа

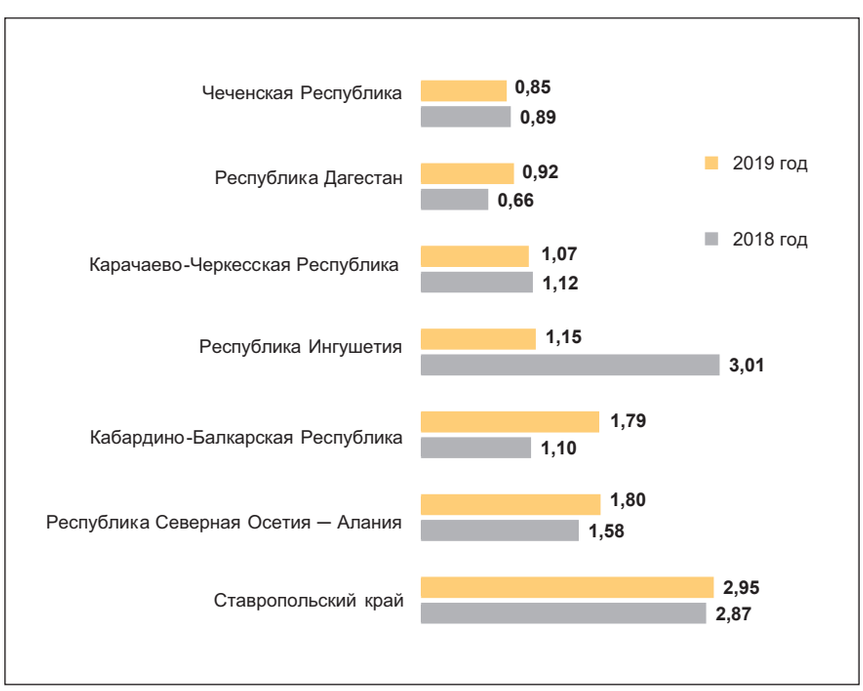


Рис. 26. Коэффициент интенсивности обращений из Северо-Кавказского федерального округа

1.3. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Главным назначением института Уполномоченного является оказание содействия людям, которые не смогли найти правды при защите своих прав и свобод в органах публичной власти, но не утратили веру в законность и справедливость. При этом не имеет значения социальное положение заявителя, его вероисповедание или национальность, место проживания и нахождения. Защищая с помощью предоставленного законом инструментария каждого конкретного человека или целые коллективы людей, институт Уполномоченного вносит свой вклад в развитие цивилизационного пространства, основанного на принципах уважения человека, его чести и достоинства.

Благодаря взаимодействию с органами государственной власти, правозащитным сообществом, международными организациями и зарубежными омбудсменами институту Уполномоченного ежегодно удается добиваться отмены многих незаконных и необоснованных решений органов власти и должностных лиц, восстановления нарушенных прав, реабилитации невиновных, в том числе выплаты компенсаций за причиненный вред и возвращения доброго имени невинно пострадавшим. Не стал исключением и 2019 год.



Фото: МИА «Россия сегодня», открытые источники

Возвращение граждан России из Украины. 7 сентября 2019 года

В рамках договоренностей Президента Российской Федерации В. В. Путина и Президента Украины В. А. Зеленского и в результате кропотливой совместной деятельности российских и украинских уполномоченных по правам человека и силовых структур стало возможным **взаимное возвращение заключенных граждан России и Украины**. На протяжении последних трех лет поступали десятки обращений от самих обвиняемых и осужденных, их родственников и близких, общественных организаций с просьбой помочь возвращению домой.

Данной гуманитарной акции предшествовала большая работа в русле правозащитной дипломатии, в том числе проведение совместно с украинским омбудсменом и компетентными органами власти верификации списков граждан, документирования тех, кто утратил свои паспорта, поиск правовой формы их освобождения. Приходилось неоднократно выезжать на Украину с целью проведения переговоров с украинским омбудсменом, встреч с нашими соотечественниками, находящимися под стражей, участия в судебных заседаниях, ознакомления с условиями содержания в местах несвободы, мониторинга состояния их здоровья. Уполномоченный и сотрудники Аппарата посещали и граждан Украины, которые находились в московском СИЗО в связи с расследованием преступлений. Родным и близким людей, оказавшихся в этом положении, было крайне важно услышать из первых уст об их состоянии, потому что ситуация порождала немало фейков и провокаций, обрастала слухами и домыслами. В результате 7 сентября 2019 г. 70 граждан России и Украины вернулись домой. В списке возвращенных в Россию 35 человек.

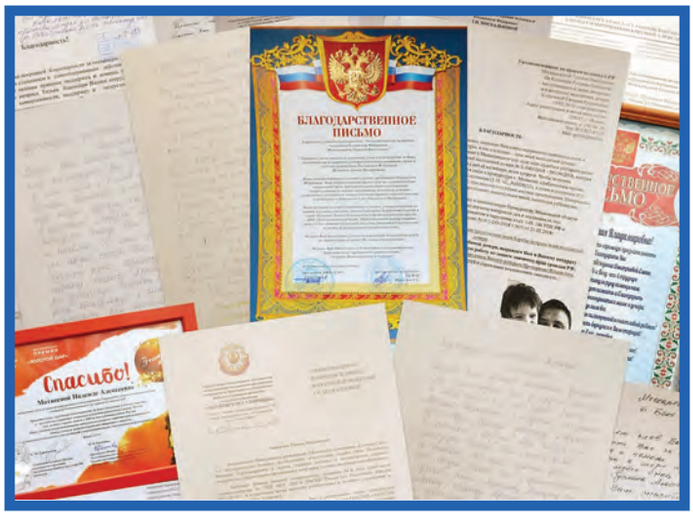
В течение года правозащитную помощь в восстановлении нарушенных прав и свобод получили труженики **35** предприятий, жители **47** населенных пунктов с неблагоприятной экологической обстановкой и жильцы **7** аварийных домов.

На основании обращений граждан и в результате содействия восстановлению их прав удалось вернуть задолженность по заработной плате работникам Усть-Катавского вагоностроительного завода им. С. М. Кирова в Челябинской области (3351) человек), холдинга «Настюша» (ООО «Торговый дом "Настюша"», ОАО «Черкизово», ЗАО «Хлебокомбинат "ПЕКО"») в г. Москве (614 человек), филиала «Азов» ООО «Гринмакс» в Ростовской области (500 человек), АО «Завод МДФ» в ХМАО-Югре (287 человек) и другим.

Оказана адресная помощь в защите нарушенных прав **2503** гражданам. Всего же позитивный эффект от правозащитных мероприятий в связи с рассмотрением жалоб «ощутили» сотни тысяч человек (**более 460 тыс**.).

В защиту прав граждан К., Ч., Т. и других потерпевших по уголовному делу, возбужденному по признакам составов преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159, ч. 2 ст. 172.2 и ч. 2 ст. 210 УК РФ, в Аппарат обратилась уполномоченный по правам человека в Пензенской области Е. Н. Рогова. В связи с длительным сроком расследования заявители просили оказать содействие в передаче уголовного дела в ГСУ Следственного комитета России. В ходе рассмотрения обращения также стало известно о том, что с момента возбуждения уголовного дела признаны и допрошены в качестве потерпевших 3183 человека, проживающих в 25 регионах России. В насто-

ящее время в интересах этих людей уголовное дело расследуется ГСУ Следственного комитета России.



Рассмотрение обращений граждан, оказание им содействия в восстановлении нарушенных прав является сердцевиной работы Уполномоченного. Данная деятельность осуществляется в рамках инструментария, предусмотренного Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». По поступившим обращениям дано 20 697 разъяснений заявителям относительно средств и способов защиты своих прав и свобод. В адрес органов прокуратуры, других государственных и муниципальных органов направлено 12 486 мотивированных обращений о проведении проверок и принятии мер реагирования, оказании адресной помощи гражданам в реализации их прав, 1945 запросов о предоставлении сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалоб. Изучено 75 уголовных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях, прекращенных производством дел и материалов, по которым отказано в возбуждении уголовных дел. Подготовлено и направлено в адрес должностных лиц 39 заключений по результатам рассмотрения конкретных жалоб граждан. Уполномоченный и сотрудники Аппарата присутствовали на 88 судебных процессах с тем, чтобы можно было провести личный мониторинг и оценить аргументы заявителей в условиях состязательности.

Результативными были и личные приемы граждан с выездами в регионы, которые проводились с приглашением руководителей тех органов, на которые жаловались люди[1].

В г. Владивостоке, например, гражданин в присутствии руководителя следственного подразделения органов внутренних дел рассказал, что в течение полутора лет не может добиться привлечения к уголовной ответственности лица, жестоко его избившего, хотя последний был установлен материалами дела. При этом потерпевший на личном приеме представил видеоматериалы, которым в процессе следствия не было дано оценки. В этот же день руководителем следственного подразделения были приняты меры по исправлению ситуации по данному уголовному делу.

В целом во взаимодействии с государственными органами и институтами гражданского общества **положительное разрешение получили 1442 жалобы, в том**

[1] Данные о количестве личных приемов и регионах, в которых они проводились, см. в параграфе 1.2.

числе 82 коллективные[1], по которым были восстановлены нарушенные права граждан. По сравнению с 2018 годом **эффективность рассмотрения жалоб граждан выросла** (с 9,6% до 12,7%). Больше всего увеличилось число положительных решений по защите прав человека в уголовном процессе, в местах принудительного содержания, а также по защите жилищных и трудовых прав.

Результаты положительно разрешенных жалоб по видам прав даны на рис. 27.

Самое заметное количество обращений, по которым оказано содействие в защите нарушенных прав, приходится на **сферу уголовного судопроизводства**. Положительных результатов удалось достичь по **620** жалобам, оказана правовая поддержка **4055** участникам уголовного процесса. Среди этих лиц **134** подозреваемых, обвиняемых и подсудимых, **3921 пострадавший от преступлений**.

Гражданка С. обратилась за помощью и справедливостью, так как Туймазинским межрайонным судом Республики Башкортостан она была необоснованно осуждена за халатность, повлекшую по неосторожности смерть человека. При изучении материалов дела стало ясно, что судом не были указаны мотивы принятого решения, а также какие конкретно должностные обязанности нарушила осужденная, какими документами они на нее возложены. На этом основании Председателю Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедеву в защиту прав С. было направлено ходатайство, которое в июне 2019 г. удовлетворено. Впоследствии президиумом областного суда приговор в отношении С. отменен, уголовное преследование прекращено по реабилитирующим основаниям.

Положительно разрешены **196** жалоб, поступивших в защиту прав **осужденных и лиц, содержащихся под стражей**. Поддержка оказана более чем **4 тыс. человек**.

Еще в 2018 г. было возбуждено уголовное дело в отношении 15 сотрудников УИС по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ст. 286 УК РФ, в результате избиения осужденного М. в ФКУ ИК-1 УФСИН России по Ярославской области. В январе 2020 г. двое виновных в жестоком обращении с заключенными были осуждены к 3,5 годам лишения свободы.

Из ФКУ ИК-7 УФСИН России по Удмуртской Республике от осужденного Т., инвалида I группы, поступила просьба об оказании содействия по вопросу досрочного освобождения от отбывания наказания по состоянию здоровья. В защиту его прав во ФСИН России было направлено обращение, на основе которого проведена проверка. По ее результатам установлено, что у Т. имеется заболевание, препятствующее дальнейшему отбыванию наказания в виде лишения свободы. Поэтому заявитель был освобожден.

По вопросам соблюдения и защиты **жилищных прав** положительное разрешение получили **153** жалобы, оказано содействие в реализации своих прав **25 375 лицам**.

[1] Конкретные примеры положительно разрешенных дел см.: Закон на вашей стороне: положительная практика рассмотрения обращений граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в 2019 году. М.: Проспект, 2020. 136 с.; Раздел «Обращения граждан» официального сайта Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // URL: http://ombudsmanrf.org/news/done (дата обращения: 14.02.2020).



Фото: пресс-служба Уполномоченного

Так, после обращения Уполномоченного прокуратурой Приморского края в Законодательное Собрание Приморского края был внесен законопроект, направленный на повышение уровня защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Благодаря его принятию, 1472 человека, относящихся к данной категории граждан, которые своевременно не смогли реализовать право на льготное обеспечение жильем, ***получили право на компенсацию*** *расходов за наем жилого помещения до обеспечения их жилыми помещениями*[1]*. С 2019 г. в бюджете Приморского края предусмотрены средства на исполнение данных мероприятий.*

Позитивный результат достигнут по **67** заявлениям **в сфере социального обеспечения**.

Гражданин Р., находящийся в ОГАУСО «Психоневрологический интернат в пос. Дальнее Поле» (ПНИ) в пос. Дальнее Поле Ульяновской области, пожаловался на ненадлежащие условия проживания (отсутствие постельного белья и ремонта, грязь в палатах, плохое питание). По результатам проверки, проведенной в целях восстановления его прав, прокуратурой Ульяновской области директору ПНИ внесено представление об устранении допущенных нарушений, которое исполнено в полном объеме. Директор учреждения привлечен к административной ответственности. Восстановлены права как обратившегося Р., так и иных проживающих в ПНИ граждан.

Содействие в реализации права **на охрану здоровья и медицинскую помощь граждане** получили **по 56 жалобам**, в том числе по 5 обращениям — в отношении неопределенного круга лиц.

[1] Закон Приморского края от 4 мая 2018 г. № 281-КЗ «О компенсации расходов по договору найма (поднайма) жилого помещения лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, которые относились к указанным категориям и достигли 23 лет, в Приморском крае» // Приморская газета. Спецвыпуск. 2018. № 53 (1547).



Рис. 27. Количество жалоб, по которым оказано содействие в восстановлении нарушенных прав граждан, в 2019 году



Встреча с сотрудником миссии ООН М. Краснощековым в больнице Сербии. Июнь 2019 года

Нарушения прав граждан на оказание медицинской помощи были выявлены в деятельности СОГБУ «Издешковский психоневрологический интернат для инвалидов молодого возраста». В адрес директора данного учреждения внесено представление об устранении нарушений. Требования были восприняты администрацией.

Трудовые права защищены по **40 заявлениям**. Юридическую помощь получили **15 478** граждан. В результате этой работы и по материалам, направленным в соответствующие органы власти, прокуратурой: внесено 25 представлений и 8 предостережений; поданы в суды 293 заявления о выдаче судебного приказа о взыскании задолженности по заработной плате. Погашена задолженность по оплате труда в общем размере на сумму более 580 млн руб.

В связи с публикациями в СМИ о забастовке работников ООО «Тольяттинский кирпичный завод» из-за невыплаты заработной платы Уполномоченным в прокуратуру Самарской области направлено обращение с просьбой провести проверку. По ее итогам установлено, что общая сумма задолженности по заработной плате составила 6,5 млн руб. Внесено 2 представления, 6 предостережений, 14 должностных лиц привлечены к административной ответственности. Задолженность по заработной плате 165 работникам погашена полностью.

Образовательные права граждан защищены **по 22 жалобам**. Соответствующая помощь оказана 380 гражданам.

Гражданка К. и другие родители 114 воспитанников МБДОУ «Танаевский детский сад» Республики Татарстан пожаловались на его закрытие и отсутствие информации о порядке дальнейшего обучения детей. В целях защиты права детей на получение дошкольного образования было подано обращение в МКУ «Управление образования Елабужского муниципального района». Как следует из поступившего ответа, здание детского сада было вынужденно закрыто в связи с образованием трещины в стене, что повлекло необходимость ее демонтажа. При этом приняты меры по обеспечению прав воспитанни-

ков: большая их часть размещена для временного обучения в здании Танаевской средней общеобразовательной школы, некоторые дети по согласованию с родителями направлены в другие дошкольные учреждения. Выделены денежные средства на осуществление ремонта в связи с аварийной ситуацией.

Положительно разрешены **47 жалоб** на нарушения прав граждан в **сфере экологии и природопользования**. Соответствующие меры поддержки получили **121,4 тыс.** граждан.



Фото: пресс-служба Уполномоченного

Поступила жалоба П. на неблагоприятную экологическую обстановку в Дзержинском районе Калужской области вследствие нарушения промышленными предприятиями санитарно-эпидемиологического законодательства. В этой связи в Калужскую межрайонную природоохранную прокуратуру было направлено обращение. По результатам проверки в связи с выявленными нарушениями промышленное предприятие ООО «Калужский завод по производству альтернативного топлива» привлечено к административной ответственности, нарушения законодательства устранены, в адрес руководителя управления Роспотребнадзора по Калужской области внесено представление об устранении нарушений законодательства, начальник территориального отдела привлечен к дисциплинарной ответственности.

Во взаимодействии с органами прокуратуры по 3 жалобам оказано содействие в защите прав участников **публичных мероприятий**.

К Уполномоченному обратился Ш. с жалобой на отказ администрацией Коломенского городского округа Московской области в согласовании публичного мероприятия. Как следует из материалов жалобы, группа граждан направила уведомление в администрацию Коломенского городского округа о проведении в центре г. Коломны митинга против повышения тарифов на вывоз мусора. В согласовании мероприятия было отказано, предложена альтернативная площадка, однако, по мнению заявителя, ее выбор ограничивал численность участников и препятствовал достижению целей митинга. В целях проверки доводов, изложенных в жалобе, Уполномоченный обратилась в Коломенскую городскую прокуратуру. Вопрос решен положительно.

По **18** обращениям оказано содействие в защите прав граждан **при производстве по делам об административных правонарушениях**.

Граждане А. и К. пожаловались на действия сотрудника отделения по вопросам миграции ОМВД России по району Филевский парк г. Москвы в связи с незаконным привлечением к административной ответственности по ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ (неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета). Уполномоченный обратилась в Дорогомиловскую межрайонную прокуратуру г. Москвы в целях проведения проверки и принятия мер прокурорского реагирования. По результатам проверки установлено, что А. и К. привлечены к административной ответственности в нарушение требований федерального законодательства. Постановления о привлечении заявителей к административной ответственности отменены.

9 граждан получили поддержку в реализации своего **права на рассмотрение обращений в государственных органах**.

Гражданин В. написал о неправомерных действиях сотрудников ОМВД России по Бутырскому району, которые дважды передавали его обращения в государственные органы, не наделенные процессуальными полномочиями по решению вопроса. По запросу Уполномоченного, Останкинская межрайонная прокуратура г. Москвы провела проверку, по результатам которой в адрес начальника ОМВД России по Бутырскому району г. Москвы внесено представление об устранении нарушений, а виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Оказано содействие в реализации права на гражданство и свободу передвижения по **29 жалобам**. Помощь при этом получили **65 человек**.

Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области С. С. Шабанов обратился в защиту прав гражданки Украины Е., участника Великой Отечественной войны, прибывшей в Российскую Федерацию в 2014 г. из Луганской области и получившей статус беженца в мае 2015 г. В связи с утратой Е. ряда документов, необходимых для получения гражданства Российской Федерации, вопрос о ее приеме в гражданство не был решен. В 2018 г. пакет документов для получения гражданства был подготовлен и предоставлен в ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, вместе с тем решение вопроса необоснованно затянулось. Уполномоченным было направлено обращение в УВМ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, в результате чего в январе 2019 г. заявительнице вручен паспорт гражданина Российской Федерации.

Во взаимодействии со своими коллегами из других государств, в рамках совместной работы с МИД России, компетентными органами зарубежных стран оказана помощь **57 российским гражданам, находящимся за границей**.

В феврале 2019 г. поступило коллективное обращение от российских моряков теплохода «Стримлайн», арестованного в порту г. Стамбула. Им не выплачивалась заработная плата, а на борту судна заканчивались продовольствие и средства гигиены. Уполномоченным были направлены обращения в МИД России и Главному

Омбудсмену Турецкой Республики Ш. Малкочу, в результате чего обеспечены продовольственные и бытовые потребности членов экипажа, а позднее им выплачена заработная плата в полном объеме.

По обращениям зарубежных коллег, самих граждан и заинтересованных лиц осуществлялась поддержка в **реализации прав иностранных граждан и лиц без гражданства**, пребывающих на территории России. В общей сложности в результате рассмотрения обращений коллег-омбудсменов удалось оказать содействие **35** иностранным гражданам. Особенно широко данная работа проводилась в отношении граждан Украины, находящихся в местах принудительного содержания в Российской Федерации.

В период нахождения на территории России украинских военных моряков, которые незаконно пересекли границу в Керченском проливе, их неоднократно посещала в СИЗО-2 ФСИН России «Лефортово» Уполномоченный с целью проверки условий и порядка содержания, качества оказания им медицинской помощи, в том числе 12 февраля 2019 г. — совместно с вице-президентом Европейского Института Омбудсмана Н. И. Карпачевой, а 3 апреля 2019 г. — совместно с Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович. Во взаимодействии с руководством СИЗО и органами следствия была оказана дополнительная медицинская помощь в гражданских лечебных учреждениях обвиняемым А. А. Артеменко и А. Д. Эйдеру, которые прошли комплексное медицинское освидетельствование и получили соответствующее лечение, а также В. В. Сороке, которому была сделана операция на руке в Городской клинической больнице № 1 им. Н. И. Пирогова Департамента здравоохранения г. Москвы за счет российского бюджета.

По системным вопросам, вытекающим из рассмотрения обращений, готовились предложения по **совершенствованию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина**. В адрес соответствующих государственных органов направлено более 40 таких предложений, значительная их часть воспринята органами власти в нормотворческой деятельности.

Заслуживает отдельного обсуждения тема **расширения категорий жалоб, по которым уполномоченные по правам человека могут принять меры**. В настоящее время мы рассматриваем жалобы лишь на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Однако нередко заявители, обращаясь за помощью, указывают на нарушения своих прав со стороны организаций, не относящихся к органам публичной власти. В этом случае закон не позволяет Уполномоченному провести проверку и принять меры реагирования, ограничиваясь направлением поступившего обращения в иные надзорные органы. Поэтому актуальным представляется распространение предмета деятельности Уполномоченного на область общественных отношений, складывающихся в связи с деятельностью негосударственных организаций, выполняющих делегированные публичные функции, когда ими допускаются нарушения прав и свобод человека и гражданина. Граждане, вовлекаемые в сферу деятельности этих организаций, также должны располагать дополнительными га-

рантиями защиты своих прав от их неправомерных действий. В мировой практике имеются примеры подобного рода компетенции омбудсмена. Такими полномочиями, в частности, наделен Защитник прав человека в Республике Армения.

Несмотря на то что нам удалось в 2019 году добиться лучших результатов, следует признать, что, к сожалению, по многим жалобам мы не смогли «достучаться» до сердец тех, от кого зависело принятие решения о восстановлении нарушенных прав, пробиться через толстое стекло равнодушия и формализма, устоявшихся стереотипов о том, что отмена ранее принятого решения, даже, если есть понимание о его незаконности, воспринимается как брак в работе, за который кто-то должен быть наказан. Но мы не теряем надежду на изменение ситуации, настраиваясь, в первую очередь, на совершенствование своей деятельности.

Повышение результативности в работе с обращениями граждан зависит от ряда факторов. В их числе поднятие уровня профессиональной подготовки служащих Аппарата, внедрение в работу новых информационных технологий, усиление ответственности руководителей государственных органов по исполнению запросов и восприятию рекомендаций Уполномоченного, более активное использование потенциала общественных правозащитных организаций при рассмотрении жалоб граждан на нарушения их прав, совершенствование организационно-правового статуса омбудсмена и другие меры, которые мы намерены осуществлять.

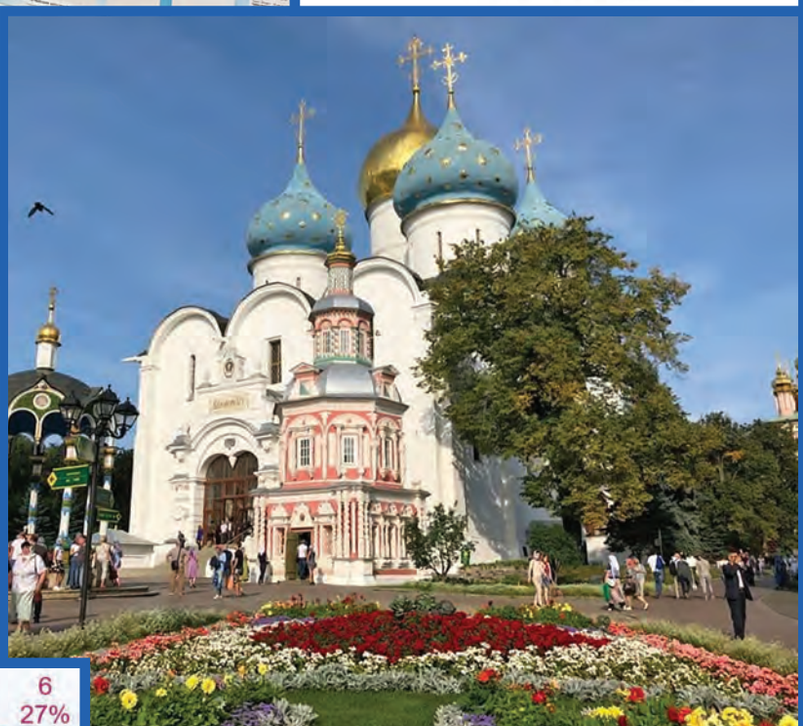














Тематика обращений иностранных граждан и лиц без гражданства по вопросам гражданства Российской Федерации в 2017-2019 годах



Глава 2

ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД

2.1. ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

Избирательные права — важнейший компонент системы политических прав человека, предоставляющий гражданам возможность непосредственно участвовать в управлении государством, а сами выборы, если они действительно свободны, являются важным показателем демократии в обществе. Интенсивность оптимизации правового регулирования и стабильность нравственных ориентиров в этом сегменте общественных отношений являются своеобразными индикаторами зрелости общества.

На протяжении 2019 года избирательная тематика неоднократно привлекала к себе особое внимание со стороны общества и государства.

Общественный резонанс вызвали сообщения об отказах в регистрации кандидатов в депутаты и о недостатках организации голосования в отдельных субъектах Российской Федерации. Становились предметом обсуждения общественности и правозащитного сообщества стартовавшие эксперименты по внедрению в избирательный процесс новых технологий[1], которые повышают удобство для избирателей, но вместе с тем привносят в процедуру голосования новые риски. Не раз экспертами затрагивалась тема обновления законодательства о выборах в целях дальнейшего повышения конкуренции в рамках избирательных кампаний и снижения излишней сложности выборных процедур. Выборы, состоявшиеся в Единый день голосования 8 сентября, стали площадкой для апробации ряда новелл нормативно-правового регулирования.

В частности, закреплена возможность проголосовать на выборах в региональные органы власти и на референдуме для зарегистрированных по месту пребывания граждан на территории соответствующего избирательного округа (без регистрации по месту жительства). Усовершенствован порядок включения «вахтовиков» в списки избирателей. Избирательным комиссиям предоставлено право получения сведений, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, с целью повышения точности списков избирателей[2].

В сентябре 2019 года Комитет министров Совета Европы[3] констатировал исполнение Российской Федерацией постановления ЕСПЧ, которым российским властям предлагалось принять меры к установлению справедливости и соразмерности при ограничении избирательных прав для лиц, подвергшихся уголовному преследованию[4].

Качество организации и удобство избирательных процедур во многом зависят от развития «электронной» составляющей выборов. В Докладе за 2018 год Уполномо-

---

[1] Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2658.

[2] Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2660.

[3] Официальный сайт Совета Европы // URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680972e12 (дата обращения: 23.01.2020).

[4] Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. «Дело "Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против России"» (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень ЕСПЧ. 2014. № 2.

ченный поддерживала проведение ЦИК России эксперимента по внедрению процедуры электронного голосования. Он состоялся на 30 цифровых избирательных участках в городе Москве. Данная практика расширила возможности для реализации гражданами своих избирательных прав. От общего числа избирателей, зарегистрировавшихся для участия в электронном голосовании (11,2 тыс. человек), получили электронные бюллетени 92,3%, проголосовали 87,4%[1]. Таким образом, доля проголосовавших в электронном голосовании более чем вдвое превысила среднюю явку избирателей по России (41,2%).

Поэтому вполне объяснимо, что, по данным социологических исследований, выборы становятся одним из факторов, оказывающих положительный эффект на политический климат в стране. Например, обновление губернаторского корпуса на выборах, по данным ФОМ, повысило уровень доверия населения к главам регионов с 48% в марте — апреле 2019 года до 54% в сентябре — октябре 2019 года[2].



Единый день голосования. Сентябрь 2019 года

На 1 июля 2019 г. в Российской Федерации было зарегистрировано 108 476 726 избирателей, за ее пределами — 1 951 807[3]. В Единый день голосования **8 сентября 2019 г.** в России проведено свыше 5 тыс. избирательных кампаний

[1] Статистика электронных выборов // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: https://www.mos.ru/news/item/61764073/ (дата обращения: 14.01.2020); Элла Памфилова подвела итоги единого дня голосования // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/news/cec/44197/ (дата обращения: 14.01.2020); Накликали победу. Итоги электронного голосования в Москве подтвердили — за этим будущее // РГ. URL: https://rg.ru/2019/09/09/reg-cfo/v-moskve-podveli-itogi-eksperimenta-s-elektronnym-golosovaniem.html (дата обращения: 15.10.2019).

[2] ФОМ зафиксировал резкий рост доверия к губернаторам, несмотря на пенсионную реформу // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/11/12/816120-doverie-gubernatoram (дата обращения: 13.01.2020).

[3] Сведения о численности зарегистрированных в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации избирателей, участников референдума Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2019 г. // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/izbiratel/quantity/20190701.php (дата обращения: 23.08.2019).

в 85 субъектах Российской Федерации, в ходе которых замещалось около 47 тыс. мандатов и выборных должностей. В этот период состоялись выборы 4 депутатов Государственной Думы, 16 высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов 13 законодательных (представительных) органов государственной власти, а также выборы в органы местного самоуправления в 22 регионах[1].

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило **51 обращение** по вопросам избирательных прав граждан (в 2018 году — 81, в 2017 году — 50), а к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации — 249.

Число обращений по этой теме в сравнении с 2018 годом снизилось. Определенную роль в этих процессах сыграло, как представляется, широкое использование информационных технологий. В Единый день голосования средствами видеонаблюдения было оснащено более 12 тыс. избирательных участков, за ходом голосования и подсчета голосов в Интернете в режиме реального времени наблюдало более 100 тыс. пользователей[2]. На выборах во всех регионах России присутствовало в общей сложности свыше 39 тыс. наблюдателей[3].

Произошел рост количества жалоб **на отказ в регистрации кандидатов**. Кроме того, граждане обращались по поводу реализации **активного и пассивного избирательного права**. Заявления в основном касались досрочного голосования, отсутствия в списках избирателей. По ним гражданам Аппаратом Уполномоченного даны необходимые разъяснения.

В 2019 году к Уполномоченному не поступало жалоб по вопросам избирательных прав от инвалидов, что во многом объясняется реализацией государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы[4].

Определенная часть обращений касалась проблем **формирования и организации деятельности избирательных комиссий**. Граждане выражали несогласие с назначением членов избирательных комиссий, порядком финансового обеспечения их деятельности, сообщали о возникновении личной заинтересованности при исполнении указанными лицами должностных обязанностей.

Десятая часть обращений содержала претензии по **организации и осуществлению голосования**. Заявители жаловались на отсутствие информации о расположении УИК, на недостатки в организации работы на избирательном участке, обращались с просьбами об оказании помощи при электронном голосовании.

В Единый день голосования на телефон «горячей линии» позвонил житель г. Москвы Д., находившийся за пределами г. Москвы и изъявивший желание проголосовать на выборах депутатов Мосгордумы, с просьбой обеспечить ему возможность участия в голосовании со своего мобильного устройства. Гражданину была оказана консультативная по-

[1] Подготовка к Единому дню голосования // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2019/k-svedeniyu-smi/informacionnii-centr-cik-rossii.php (дата обращения: 01.08.2019).

[2] Минкомсвязь России оказала содействие в техническом обеспечении Единого дня голосования // Официальный сайт Минкомсвязи России. URL: https://digital.gov.ru/ru/events/39322/ (дата обращения: 02.12.2019).

[3] «Серьезных нарушений, которые могли повлиять на волеизъявление граждан, не было выявлено» — Александр Точенов // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: https://www.oprf.ru/1449/2134/1703/1721/newsitem/50705 (дата обращения: 03.12.2019).

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда"» // СЗ РФ. 2019. № 15. Ст. 1746.

мощь в дистанционном электронном голосовании на выборах депутатов, в результате чего он смог реализовать свое активное избирательное право.

По вопросам **нарушения волеизъявления избирателей** поступило порядка 8% обращений, в которых граждане ссылались на негативное влияние агитационных материалов на их отношение к кандидатам, а также на воздействие избирательных комиссий на результаты голосования.

Отдельные обращения касались вопросов **регистрации и составления списка избирателей**, **получения и распространения сведений об избирательном процессе**. В этой области гражданам были даны все необходимые разъяснения.

В Единый день голосования к Уполномоченному на телефон «горячей линии» поступали обращения от жителей Самарской области с жалобами на отсутствие информации об избирательных участках, на которых проходило голосование по месту жительства. Данное обстоятельство было связано с изменениями территорий избирательных округов. Обратившимся гражданам предоставлена информация о месте нахождения их избирательного участка.

В рамках Соглашения о взаимодействии, заключенного в 2016 году, **Уполномоченный и Аппарат осуществляли сотрудничество с ЦИК России** в период подготовки и проведения избирательных кампаний. Региональные уполномоченные также осуществляли взаимодействие по предупреждению нарушений избирательных прав граждан с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

В период подготовки и проведения Единого дня голосования в Аппарате Уполномоченного действовала **мониторинговая рабочая группа** с участием представителей правозащитного и научного сообществ, которая осуществляла анализ обращений граждан о нарушениях избирательного законодательства, проводила мониторинг СМИ и сети Интернет, поддерживала связь с региональными уполномоченными, обменивалась информацией с Аппаратом ЦИК России.

Как и в предыдущие годы, в Аппарате Уполномоченного была организована **«горячая линия»**[1], которая являлась дополнительным каналом информации о ходе выборов и позволяла оперативно реагировать на поступающие сигналы. Всего на «горячую линию» в период подготовки и проведения Единого дня голосования поступило 23 обращения граждан, наибольшее число — от избирателей города Москвы, Калужской и Самарской областей.

В регионах **мониторинг проводился уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации**. Большинство поступающих к ним обращений касались вопросов организации голосования и требовали в этой связи необходимых разъяснений (82%). Десятая часть обращений содержала претензии к помещениям для голосования, примерно такая же доля — жалобы на невключение граждан в списки избирателей. Единичные обращения поступали по вопросам соблюдения правил предвыборной агитации, порядка голосования.

[1] «Горячая линия» по защите прав избирателей в Единый день голосования // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/otkryta_gorjachaja_linija_dlja_zashhity_prav_izbiratelej_v_edinyj_den_golosovanija (дата обращения: 15.10.2019).

В Единый день голосования в адрес уполномоченного по правам человека в Пензенской области Е. Н. Роговой поступило обращение по вопросу отсутствия в списке избирателей данных о гражданине. Уполномоченным осуществлен выезд на избирательный участок, данные об избирателе внесены в дополнительный список, гражданином реализовано избирательное право.



Заседание ЦИК России в Единый день голосования с участием уполномоченного по правам человека в Свердловской области Т. Г. Мерзляковой. Сентябрь 2019 года

В рамках мониторинга избирательных прав к уполномоченному по правам человека в Тамбовской области В. В. Репину поступила информация о том, что на двух избирательных участках, где проживают граждане с инвалидностью по зрению, отсутствуют специальные трафареты для самостоятельного заполнения избирательного бюллетеня. Информация направлена в избирательную комиссию Тамбовской области, в результате выявленный недостаток был устранен.

Актуальность недостатков, допускаемых в организации избирательного процесса, о которых граждане в своих обращениях сообщали Уполномоченному, подтверждается проверками, проводимыми избирательными комиссиями, прокуратурой, результатами судебных разбирательств.

Из 1600 сообщений, поступивших в Единый день голосования в адрес региональных избирательных комиссий, в 14% подтвердилось нарушение процедуры организации проведения выборов[1]. Наиболее часто они касались правил информирования и агитации, выявлены также отдельные недостатки при проведении голосования, при подсчете голосов[2].

Органами прокуратуры выявлялись нарушения при финансировании выборов[3], устанавливались отступления от требований, предъявляемых к оборудованию и ос-

[1] Состоялось 228-е заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/news/cec/44586/ (дата обращения: 26.02.2020).

[2] Информация об итогах анализа сообщений о предполагаемых нарушениях на выборах в Единый день голосования 8 сентября 2019 г. // Официальный сайт ЦИК России. URL: http://www.cikrf.ru/nablyudatelyam-i-ekspertam/analiz-soobscheniy-o-narusheniyakh/ (дата обращения: 03.12.2019).

[3] Прокуратура Ленобласти выявила первое нарушение при подготовке к муниципальным выборам // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/6771269 (дата обращения: 14.01.2020).

нащению помещений избирательных комиссий[1], фиксировались недоработки в ходе проверок сообщений граждан о нарушениях избирательных прав, проводимых правоохранительными органами[2]. Ряд незаконных решений избирательных комиссий о регистрации или об отказе в регистрации кандидатов был отменен судами[3].

В ходе избирательной кампании 2019 года пристальное внимание общества было приковано к информации о нарушениях на муниципальных выборах.

Постановлением от 25 сентября 2019 г. № 236/1753-72 ЦИК России признала работу по контролю за соблюдением избирательных прав граждан при проведении выборов депутатов муниципальных образований неудовлетворительной в связи с тем, что Санкт-Петербургская избирательная комиссия не приняла достаточных мер для противодействия выявленным нарушениям, а также в связи с недостатками в работе по формированию избирательных комиссий. ЦИК России поручила Санкт-Петербургской избирательной комиссии провести всесторонний анализ работы избирательных комиссий, действующих на территории Санкт-Петербурга, по результатам которого — рассмотреть вопрос о привлечении лиц, допустивших нарушения законодательства о выборах, к установленной ответственности.

Поводом для всплеска протестных настроений в г. Москве стали отказы в регистрации 57 кандидатам в депутаты в Московскую городскую Думу в связи с нарушениями, которые, по мнению этих кандидатов и их сторонников, были допущены при сборе подписей избирателей. По итогам рассмотрения их обращений специально созданной рабочей группой из 16,3 тыс. забракованных подписей Мосгоризбирком и ЦИК России восстановили порядка 2,5 тыс. Одно решение окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата отменено в судебном порядке, кандидат восстановлен в списках.

Несмотря на принятые меры, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов в Московскую городскую Думу в обществе не в полной мере удалось достигнуть компромисса между сторонниками ряда незарегистрированных кандидатов и представителями органов государственной власти.

---

[1] В Иркутской области, пострадавшей от наводнения, принимаются меры к обеспечению избирательных прав граждан // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1672752/ (дата обращения: 14.01.2020).

[2] Прокуратура выявила нарушения в работе правоохранителей на выборах // URL: https://pravo.ru/news/217276/ (дата обращения: 14.01.2020).

[3] См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2019 г. № 78-АПА19-67 // URL: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-07092019-n-78-apa19-67/ (дата обращения: 14.01.2020); апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2019 г. № 78-АПА19-56 // URL: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-29082019-n-78-apa19-56/ (дата обращения: 14.01.2020); апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 августа 2019 г. № 92-АПА19-4 // URL: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rf-ot-23082019-n-92-apa19-4/ (дата обращения: 14.01.2020); апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2019 г. № 11-АПА19-20 // URL: https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-20082019-n-11-apa19-20/ (дата обращения: 14.01.2020).

Дефицит конструктивного диалога в ходе подготовки к проведению выборов, как представляется, привел к всплеску протестной активности на территории г. Москвы. Состоялся ряд согласованных и несогласованных публичных акций[1].

Остался нерешенным вопрос о сужении «**муниципального фильтра**», введенного в 2012 году. ЕСПЧ в своих решениях указывает, что право на свободные выборы не является абсолютным, государством предоставлены широкие пределы усмотрения при определении условий его реализации[2]. Однако, как представляется, применение «муниципального фильтра» не должно сказываться на эффективности осуществления гражданами избирательных прав. Существует риск сбора одним лицом подписей преобладающего большинства депутатов (глав) муниципальных образований в регионе, в связи с чем блокируется возможность пройти другим претендентам.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации высказывают конкретные предложения по разрешению данного вопроса.

Примечательно, что либерализация муниципального фильтра стала предметом ряда законодательных инициатив[3]. Уполномоченный поддерживает предложения ЦИК России об установлении лимита в 5% для сбора подписей депутатов (глав) муниципальных образований на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации[4].

Заслуживает также поддержки инициатива председателя ЦИК России **о снижении числа подписей**, необходимых для регистрации кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы и региональных законодательных органов[5]. По экспертным оценкам, действующая с 2014 года норма о необходимости для регистрации кандидата собрать подписи не менее 3% избирателей значительно ослабляет конкуренцию в ходе избирательных кампаний[6]. Снижение числа подписей, необходимых для выдвижения кандидатов на выборах, будет способствовать не только укреплению принципа равного избирательного права, но и приведению законодательства в соответствие с международными стандартами. В соответствии с позицией Венецианской

---

[1] Подробно акции описаны в Докладе Уполномоченного по правам человека в городе Москве Т. А. Потяевой.

[2] См., например: постановление ЕСПЧ от 8 июля 2008 г. «Дело "Юмак и Саадак (Yumak and Sadak) против Турции"» (жалоба № 10226/03) // Бюллетень ЕСПЧ. 2008. № 12; постановление ЕСПЧ от 28 марта 2006 г. «Дело "Суховетский (Sukhovetskyy) против Украины"» (жалоба №13716/02) // Бюллетень ЕСПЧ. 2006. № 10; постановление ЕСПЧ от 29 ноября 2007 г. «Дело "Партия "Яуние демократии" и партия "Мусу земе" (Partija "Jaunie Demokrati" and Partija "Musu Zeme") против Латвии"» (жалоба № 10547/07, 34049/07) // Бюллетень ЕСПЧ. 2008. № 5; Первая жалоба на муниципальный фильтр из России была принята в ЕСПЧ 18 февраля 2019 г. // Новые известия. URL: https://newizv.ru/news/politics/19-02-2019/espch-rassmotrit-zhalobu-na-munitsipalnyy-filtr-na-vyborah-v-rossii (дата обращения: 04.02.2020).

[3] Проект федерального закона № 592417-7 «О внесении изменений в пункт 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/592417-7 (дата обращения: 28.02.2020); проект федерального закона № 283270-7 «О внесении изменений в статью 35.1 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и в статью 44 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/283270-7 (дата обращения: 28.02.2020).

[4] Памфилова Э. А. предложила реформировать систему выборов в России // РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/27/09/2019/5d8c996e9a79475406249135 (дата обращения: 28.11.2019).

[5] Там же.

[6] Акчурин А. Р. Процедуры формирования органов государственной власти в Российской Федерации: современная проблематика // Lex Russica. 2017. № 10. С. 187–195.

комиссии, нашедшей отражение в Руководящих принципах относительно выборов, условие сбора подписей может быть установлено национальным законодательством, однако они не должны превышать 1% от числа избирателей в соответствующем избирательном округе[1].

Рассматривая жалобы российских граждан по вопросам соблюдения избирательных прав, ЕСПЧ указывал на необходимость транспарентного функционирования органов, ответственных за организацию и проведение выборов[2]. Как было отмечено выше, в настоящее время принят ряд мер для повышения прозрачности в указанной сфере. Не только процесс голосования и подсчета голосов, но и другие избирательные **процедуры должны отвечать требованиям гласности**. Это касается, в частности, организации работы создаваемых избирательными комиссиями рабочих групп по приему документов от кандидатов на соответствующих выборах, включая проведение графологической экспертизы. В публикациях на данный счет справедливо указывалось на недостатки в деятельности специалистов-графологов, осуществляющих проверку подписей избирателей, собранных кандидатами в свою поддержку[3].

В этой связи заслуживают внимания предложения о внесении законодательных изменений для обеспечения при проверке подписей избирателей возможности контроля со стороны представителей всех кандидатов в рамках избирательной кампании[4]. В частности, в целях повышения прозрачности графологической экспертизы представляется целесообразным не только в полной мере гарантировать предусмотренное законодательством[5] право кандидатов и их представителей присутствовать при процедуре проверки подписей, но также обеспечить прозрачность и общедоступность методик, используемых графологами при проведении проверок.

Важен дальнейший поиск форм внедрения **в избирательный процесс новейших информационно-коммуникационных технологий**. Несмотря на то что в целом эксперимент по проведению дистанционного электронного голосования в городе Москве получил позитивные оценки со стороны общественности, в ходе голосования неоднократно возникали проблемы технического характера, которые приводили к продолжительным остановкам голосования[6].

Наряду с техническими существуют и правовые проблемы. В условиях голосования посредством сети Интернет невозможно гарантировать тайну выборов, свободу

---

[1] Руководящие принципы относительно выборов (приняты Венецианской комиссией на 51-й пленарной сессии, Венеция, 5–6 июля 2002 г.) // Официальный сайт Венецианской комиссии. URL: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf (дата обращения: 14.01.2020).

[2] Постановление ЕСПЧ от 30 мая 2017 г. «Дело "Давыдов и другие (Davydov and Others) против России"» (жалоба № 75947/11) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2018. № 2.

[3] Большинству независимых кандидатов в Мосгордуму отказано в регистрации. Они обещают оспорить эти решения в ЦИК и суде // РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/16/07/2019/5d2c8b3b9a794799a7c7d413 (дата обращения: 27.12.2019); Глава Мосгордумы: цифровизация сбора подписей за кандидатов позволит избежать ошибок // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/6754944 (дата обращения: 27.12.2019).

[4] Эксперты при главе ЦИК предложили поменять законы о выборах // РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/16/10/2019/5da5c50a9a7947be7f4fe494 (дата обращения: 27.12.2019).

[5] Федеральный закон 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.

[6] Власти Москвы объяснили зависание системы для электронного голосования // РБК. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/08/09/2019/5d74c21a9a7947b16fdd7df5 (дата обращения: 06.12.2019).

волеизъявления избирателей. По некоторым оценкам, положения законодательства об электронном голосовании, ограничиваясь закреплением отдельных понятий, общих принципов и бланкетных норм, не могут удовлетворить запрос на предоставление достаточных гарантий избирательных прав, смещая регулирование электронного голосования на подзаконный уровень[1].

Учитывая изложенное, дальнейшее внедрение в избирательный процесс новых технологий, включая развитие электронного голосования, требует тщательного анализа и обсуждения на различных площадках с участием экспертного и юридического сообщества, IT-специалистов.

Имеются резервы по более активному вовлечению в избирательный процесс МФЦ в части **оформления заявлений на голосование по месту нахождения**, а также по внедрению системы **«Электронный паспорт»**[2], которая подразумевает запись всех основных данных о гражданине (паспортные данные, сведения для биометрической аутентификации, данные водительского удостоверения, миграционного учета, СНИЛС, ИНН) на электронный носитель в виде пластиковой карточки с чипом. Ее введение поможет минимизировать человеческий фактор при сборе подписей в поддержку кандидата, решить проблему проведения графологических экспертиз и подтверждения информации о регистрации избирателя.

Практика свидетельствует также о **сложностях судебной защиты прав участников избирательных кампаний**. При обжаловании заявителями в судебном порядке решений избирательных комиссий суды порой воздерживаются от изучения существа дела, ограничиваясь проверкой процессуальных аспектов, отклоняют доказательства заявителей по формальным основаниям. На это обстоятельство в свое время обратил внимание ЕСПЧ[3].

Законодательство прямо не закрепляет обязанность судов признать результаты голосования недействительными, если повторный подсчет голосов был осуществлен с нарушением закона. По этой причине встречается практика, когда суды отменяют незаконное решение избирательной комиссии о повторном подсчете голосов и, полагая, что возможность выявить волю избирателей не утрачена, сами обязывают вышестоящую избирательную комиссию повторно (уже в третий раз) пересчитать голоса избирателей.

На имеющуюся здесь проблему обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении заявления кандидата, который обжаловал результаты повторного подсчета голосов участковой избирательной комиссией (голоса были пересчитаны после установления итогов голосования без решения суда или вышестоящей комиссии)[4].

---

[1] Колюшин Е. И. Правовые проблемы электронизации (цифровизации) выборов // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9. С. 103–113.

[2] Глава Мосгоризбиркома: электронные паспорта упростят сбор подписей в поддержку кандидатов // ТАСС. URL: https://tass.ru/interviews/6746425 (дата обращения: 28.11.2019).

[3] Постановление ЕСПЧ от 30 мая 2017 г. «Дело "Давыдов и другие (Davydov and Others) против России"» (жалоба № 75947/11) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2018. № 2.

[4] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 1575-О «По жалобе гражданки Чукановой Маргариты Алексеевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 9 статьи 69, подпунктом "е" пункта 2 и пунктом 4 статьи 77 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", частью 14 статьи 74, пунктом 6 части 4 и частью 5 статьи 88 Избирательного кодекса города Москвы» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2019. № 5.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации подобная практика недопустима. Признание судом незаконным повторного подсчета голосов избирателей и отмена принятого на его основании решения об итогах голосования исключают возможность судебного назначения еще одного подсчета голосов. В этом случае, если результаты голосования на избирательном участке невозможно установить по итогам первоначального подсчета голосов, они должны быть признаны судом недействительными.

Сохраняет актуальность вопрос защиты избирательными объединениями своих прав в порядке административного судопроизводства. В 2018 году положения пункта 15 статьи 239 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[1]. Законопроект, направленный на реализацию соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации[2], в мае 2019 года внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу, однако до настоящего времени не принят.

2.2. ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРАВО СВОБОДНО ПЕРЕДВИГАТЬСЯ, ВЫБИРАТЬ МЕСТО ПРЕБЫВАНИЯ И ЖИТЕЛЬСТВА

Право на гражданство является основополагающим личным правом каждого человека. Именно с наличием гражданства связана возможность полноценно реализовывать значительную часть закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод.

Государство поощряет приобретение гражданства Российской Федерации. По итогам 2019 года, гражданство России получили 497 817 человек, что на 84,8% больше в сравнении с 2018 годом (269 362)[3].

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии "Справедливая Россия" в городе Санкт-Петербурге» // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7491.

[2] Проект федерального закона № 710584-7 «О внесении изменений в статьи 239 и 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и статью 78 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/710584-7 (дата обращения: 03.03.2020).

[3] Основные показатели по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь — декабрь 2019 года // Официальный сайт МВД России. URL: https://xn-b1aew.xn-p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19364859/ (дата обращения: 30.01.2020).

С удовлетворением отмечаем, что в законодательстве о гражданстве 2019 года нашли отражение предложения, ранее высказанные в ежегодных докладах Уполномоченного: расширены категории иностранных граждан и лиц без гражданства, которым могут быть выданы разрешение на временное проживание без учета установленной Правительством Российской Федерации квоты или вид на жительство без получения разрешения на временное проживание[1]; увеличены возможности приобретения паспортов отдельными категориями лиц, находящимися на территории Российской Федерации, путем продления на пять лет срока действия главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»[2]; право получить гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке предоставлено жителям Донецкой и Луганской областей[3], отдельным категориям граждан Украины, родившимся и постоянно проживавшим на территориях Республики Крым и города Севастополя, гражданам Афганистана, Ирака, Йемена и Сирии, родившимся на территории РСФСР и состоявшим в прошлом в гражданстве СССР[4].

Эти и иные меры обусловили некоторое уменьшение (на 9,5%) количества поступивших Уполномоченному обращений **по вопросам гражданства и внешней миграции (1091)**. Тематика обращений показана на рис. 28.

Более 60% обращений поступило от граждан Украины (226), Узбекистана (125), Таджикистана (96), Азербайджана (97), Казахстана (63), Армении (56), Молдовы (43).

Почти 40% обращений содержали просьбу **о содействии в приобретении гражданства Российской Федерации**. Были также обращения об оказании помощи в установлении принадлежности к российскому гражданству. Их число по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 18%. Наблюдающаяся динамика обращений объясняется в том числе тем, что Президентом Российской Федерации подписаны Указы от 24 апреля 2019 г. № 183 и от 29 апреля 2019 г. № 187, определяющие категории лиц, которые имеют право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Главным образом они поступали от граждан Украины (100), Узбекистана (40), Казахстана (37), Азербайджана (19), Таджикистана (17), Республики Армения (17).

За помощью обратилась гражданка Украины П., которая сообщила, что в 2016 г. они с мужем подали заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. В 2017 г. муж гражданство получил, а она — нет. Причины такого решения им не объяснили. П. направила обращение в УВМ УМВД России по Калужской области, но оно

[1] Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4416.

[2] Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и статью 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4138.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2071.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2226.

осталось неразрешенным, о чем заявительница сообщила в обращении к Уполномоченному. Учитывая нарушение сроков рассмотрения заявления о приобретении гражданства в упрощенном порядке (6 мес.), омбудсмен подняла об этом вопрос в УВМ УМВД России по Калужской области. В результате рассмотрения дела в феврале 2019 г. П. получила паспорт гражданина Российской Федерации.

Значительную группу составляют также обращения по вопросам **ограничений на въезд в Россию** (38%), а также по поводу выдворения, депортации, экстрадиции и реадмиссии. Решения органов обосновывались нарушением правил проживания на территории России иностранными гражданами, в том числе превышением разрешенного срока пребывания, неоднократным привлечением к административной ответственности. Число таких жалоб увеличилось по сравнению с предыдущим годом на 13%. Чаще всего с этими вопросами обращались граждане Украины (67), Узбекистана (71), Азербайджана (73), Таджикистана (49), Армении (31).



Рис. 28. Тематика обращений иностранных граждан и лиц без гражданства по вопросам гражданства Российской Федерации за 2018–2019 годы

В своем обращении гражданка Республики Молдова Б., которая длительное время проживала и законно работала на территории России, сообщила, что 13 декабря 2018 г. отделом по вопросам миграции ОМВД России по району Царицыно г. Москвы в отношении нее было принято решение о запрете въезда в Российскую Федерацию, которое позже было отменено. В марте 2019 г. Б. обратилась с заявлением о выдаче ей патента на работу, но получила отказ, так как ей снова запретили въезд в страну. Уведомления о принятом решении ей не выдали, а в ответах на ее обращения в ГУ МВД России по г. Москве сообщалось о различных основаниях принятия данного решения: превышение срока пребывания в стране; неоднократное привлечение к административной ответственности за якобы совершенное правонарушение. В целях защиты прав Б. Уполномоченным был направлен запрос в ГУВМ МВД России. По итогам его рассмотрения решение о запрете въезда в Россию отменено, права заявительницы восстановлены.

Десятая 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 статусов, так и в их продлении. Число таких заявлений уменьшилось по сравнению с предыдущим годом на 14%. Больше всего их поступило от граждан Украины (25), Таджикистана (23), Казахстана (10), Кыргызстана (11), Молдовы и Узбекистана (6).

Граждане Республики Казахстан преклонного возраста обратились с просьбой оказать содействие в получении вида на жительство в Российской Федерации, поскольку по состоянию здоровья они не могли посетить Многофункциональный миграционный центр. В результате обращения Уполномоченного в ГУВМ МВД России сотрудники УВМ МВД России по г. Москве оформили и лично вручили супругам необходимые документы на дому.

Отдельную группу обращений (58) образуют просьбы о **содействии в легализации на территории Российской Федерации лиц, не имеющих документов на право пребывания в стране** (либо действительных документов, удостоверяющих личность). Их число уменьшилось по сравнению с предыдущим годом более чем в 2 раза за счет снижения количества обращений, ранее поступавших из стран СНГ. В 2019 году жалобы по этой теме поступали от граждан Украины (14), Туркмении (6), Грузии (5), Молдовы (5), Узбекистана (5), Афганистана (4), Кубы (2), Португалии (2).

В качестве позитивной тенденции можно отметить снижение на 49% числа обращений по вопросам **признания паспорта необоснованно выданным**. Жалобы по таким вопросам поступали от лиц, которые в различные годы документировались паспортами Российской Федерации, а потом, в связи с проведенной проверкой, их паспорта были признаны недействительными и изъяты (в 2019 году — 44; в 2018 году — 89). Снижение числа обращений можно объяснить началом действия Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ, согласно которому лица, получившие паспорт гражданина России до 1 января 2010 г., и у которых впоследствии полномочным органом российское гражданство было аннулировано, имеют право приобрести его в упрощенном порядке.

Поступила жалоба С. с просьбой восстановить его в гражданстве России. Проведенная Уполномоченным совместно с МВД России проверка показала, что он проживает на территории России с 1986 г., в 2005 г. получил паспорт гражданина России. В 2017 г. обнаружилось, что паспорт выдан с нарушением действующего миграционного законодательства. С. фактически лишился российского гражданства. В результате принятых Уполномоченным совместно с ГУМВД МВД России мер гражданство С. было восстановлено и ему выдан паспорт на законных основаниях.

Количество обращений **по вопросам внутренней миграции** традиционно остается незначительным, что является следствием последовательной государственной политики в сфере обеспечения свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства. Всего поступило **43 обращения**.

Большинство обращений этой группы (22 обращения) затрагивали проблемы **регистрационного учета**. Заявители указывали на трудности, которые имеются при постановке на учет по месту пребывания или по месту жительства, хотя их число уменьшилось по сравнению с предыдущим годом на 27%. В большинстве случаев обращения свидетельствовали о необходимости разъяснения заявителям положений законодательства.

Отдельные жалобы касались вопросов **признания статуса вынужденного переселенца**. Гражданам отказывали в продлении данного статуса ввиду предоставления им мер государственной поддержки либо наличия у них (членов их семьи) жилья в собственности или на правах социального найма. Число таких заявителей уменьшилось по сравнению с предыдущим годом более чем на половину.

По обращениям в сфере внешней миграции удалось оказать содействие в защите прав **65 гражданам по 29 жалобам**. В том числе оказано содействие в приобретении гражданства России 18 заявителям, 19 — временного убежища и статуса беженца, 6 — вида на жительство и 4 — разрешения на временное проживание, 9 лицам помогли в снятии ограничений на въезд и пребывание на территории Российской Федерации, 2 гражданам — в признании носителем русского языка. Также было оказано содействие 5 гражданам в легализации правового положения на территории Российской Федерации и 2 гражданам — в участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Помощь получили граждане Украины, Молдовы, Армении, Узбекистана, Киргизии, Эстонии, Бразилии, Азербайджана, Казахстана, Германии.

Анализ обращений, правоприменительной практики и рекомендаций, выработанных в ходе проведенного совместно с правозащитным сообществом и членами Экспертного совета 29 октября 2019 г. круглого стола на тему «Вопросы соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства при проведении процедуры установления личности»[1], позволяет выделить ряд проблем, имеющихся в миграционной сфере.

[1] В Аппарате Уполномоченного обсудили права иностранных граждан в России // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/v_apparate_upolnomochennogo_obsudili_prava_inostrannykh_grazhdan_v_rossii (дата обращения: 01.02.2020).



Круглый стол «Вопросы соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства при проведении процедуры установления личности». Октябрь 2019 года

Несмотря на принимаемые государством меры, продолжают сохраняться трудности регулирования **правового статуса лиц, находящихся на территории Российской Федерации без документов, удостоверяющих личность**. Хотя их число ежегодно сокращается, но в полном объеме проблема не решена.

Самым острым является вопрос **о временном документе**, удостоверяющем статус человека, у которого нет гражданства. В настоящее время в Правительство Российской Федерации внесен законопроект[1], предусматривающий выдачу такого документа. Временный документ позволит таким людям легально находиться на территории страны, осуществлять трудовую деятельность без оформления разрешительных документов и в последующем определиться со своим правовым статусом.

Сохраняется, но уже не так напряженно, как ранее, вопрос о приеме в гражданство лиц, чьи **паспорта гражданина Российской Федерации признаны недействительными из-за выявленных нарушений установленного порядка их выдачи**. Здесь, как отмечалось ранее, наблюдается положительный эффект в связи с принятием Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ, которым сохраняется до 2025 года упрощенный порядок приема в гражданство лиц, чьи паспорта гражданина Российской Федерации признаны недействительными из-за выявленных нарушений установленного порядка их выдачи.

Кроме того, путь решения проблемы видится в том, чтобы ограничить практику признания недействительными и изъятия паспортов, выданных уполномоченным

[1] См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СЗ РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

органом, если судом не доказана вина гражданина в подлоге или представлении заведомо ложных сведений при оформлении гражданства. В данной связи предлагается установить порядок, при котором каждый, у кого без установленной судом вины паспорт изъят или признан недействительным, будет считаться гражданином Российской Федерации с момента выдачи первого паспорта, а новый паспорт будет выдаваться ему без каких-либо дополнительных процедур.

Решением проблемы также могла бы служить и отмена срочного характера действия главы VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»[1]. Соответствующий законопроект № 495224-7 внесен на рассмотрение Государственной Думы в июне 2018 года[2]. По мнению Уполномоченного, его принятие позволило бы исключить незаконную практику по изъятию или объявлению недействительными паспортов граждан Российской Федерации.

К Уполномоченному поступает много обращений от иностранных граждан, в которых они указывают на организационные и финансовые сложности при получении разрешения на временное проживание и вида на жительство. Уполномоченный полагает, что в настоящее время нуждается в **переосмыслении этап оформления вида на жительства**. По своему конституционно-правовому смыслу разрешение на временное проживание и вид на жительство являются подтверждением одного и того же права — права законно проживать на территории России. Требования, которые предъявляет Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[3] в случае смены статуса временно проживающего на постоянно проживающего, практически идентичны. Установленный порядок усложняет гражданам, которые сделали выбор в пользу России, процедуру получения гражданства. Через год приходится собирать те же документы, так же доказывать свое желание и мотивы стать гражданином России, что является дополнительной финансовой нагрузкой для человека.



Фото: МИА «Россия сегодня»

Центр государственного тестирования иностранных граждан

На протяжении нескольких лет правозащитное сообщество обращает внимание властей на практику **длительного нахождения в центрах временного содержания иностранных граждан (далее — ЦВСИГ) лиц, подлежащих административному выдворению**, включая тех, кто не имеет документов, удостоверяющих личность и гражданскую принадлежность. Конституционный Суд Российской Феде-

[1] СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

[2] Проект федерального закона № 495224-7 «О внесении изменений в статью 41.8 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" и статью 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 12 ноября 2012 г. № 182-ФЗ» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/495224-7 (дата обращения: 01.12.2019).

[3] Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

рации в своем Постановлении от 23 мая 2017 г. № 14-П[1] уже обозначил эту проблему. Пути ее решения предложены законопроектом № 306915-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»[2]. Срок содержания в ЦВСИГ предлагается ограничить 90 сутками со дня вынесения постановления об административном выдворении за пределы России, а также установить правила продления указанного срока и обжалования в суде законности содержания в ЦВСИГ. К сожалению, законопроект после принятия Государственной Думой в первом чтении 21 декабря 2017 г. лежит без движения. В этой связи Уполномоченный рекомендует Государственной Думе ускорить его рассмотрение.

Особую обеспокоенность вызывают случаи **депортации иностранных граждан** из России в государства своего гражданства, **где они могут подвергнуться жестокому обращению**. ЕСПЧ в своих постановлениях неоднократно указывал, что государство, принимая решение о выдворении иностранного гражданина, обязано оценивать риски того, что в стране, куда осуществляется административное выдворение, в отношении него могут быть применены пытки, иные формы насилия. Соответственно, если имеются серьезные основания полагать, что лицо в случае выдворения столкнется с реальной угрозой подвергнуться жестокому обращению, выдворение невозможно, иначе это повлечет нарушение его прав[3]. В этой связи Правительству Российской Федерации рекомендуется рассмотреть возможность разработки соответствующих изменений в действующее законодательство Российской Федерации, которые предусматривали бы запрет выдворения иностранных граждан в другую страну, где существует реальная угроза жестокого обращения с ними[4].

Далекими от совершенства остаются процедуры **получения гражданства в упрощенном порядке**. В этой связи положительно оцениваются законодательные инициативы Правительства Российской Федерации по сокращению с 6 до 3 месяцев срока рассмотрения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке[5], а также возможность признания носителями русского языка без прохождения собеседования граждан Белоруссии и Украины, свободно владеющих русским языком[6].

Много жалоб поступает в связи с установлением компетентными органами **запретов на въезд для иностранных граждан за неоднократное наруше-**

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2017 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н. Г. Мсхиладзе» // СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3473.

[2] Проект федерального закона № 306915-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29? OpenAgent&RN=306915-7 (дата обращения: 01.02.2020).

[3] Постановление ЕСПЧ от 15 октября 2015 г. «Дело "Л.М. и другие (L.M. and Others) против России"» (жалобы № 40081/14, 40088/14 и 40127/14) // Бюллетень ЕСПЧ. 2016. № 8; постановление ЕСПЧ от 28 мая 2014 г. «Дело "Акрам Каримов (Akram Karimov) против России"» (жалоба № 62892/12) // Бюллетень ЕСПЧ. 2015. № 2.

[4] 30 января 2020 г. в г. Страсбурге Уполномоченный на встрече с председателем ЕСПЧ Линосом-Александром Сицильяносом в ходе обсуждения данного вопроса обратилась с просьбой рассматривать дела данной категории дел до внесения изменений в национальное законодательство в первоочередном порядке.

[5] Проект федерального закона № 814817-7 «О внесении изменений в статьи 35 и 41.5 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/814817-7 (дата обращения: 27.02.2020).

[6] Проект федерального закона № 819170-7 «О внесении изменений в статью 33.1 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/819170-7 (дата обращения: 27.02.2020).

ние административного законодательства в течение года. Подпункт 7 пункта 1 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предписывает аннулировать вид на жительство иностранных граждан, которые неоднократно (два и более раз) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и безопасность либо нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан в России или порядка осуществления ими трудовой деятельности на российской территории.

Разделяя обеспокоенность компетентных органов необходимостью стимулировать соблюдение иностранными гражданами миграционного законодательства[1], Уполномоченный отмечает и необходимость во всех случаях, когда депортируемое лицо имеет семейные, образовательные, трудовые и иные связи на территории России, руководствоваться принципами гуманизма и справедливости и прибегать к депортации лишь в качестве крайней меры.

2.3. СВОБОДА СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Свобода совести и вероисповедания является одной из важнейших личных свобод человека и гражданина, гарантированных и охраняемых Конституцией Российской Федерации. Для России высокий уровень гарантий свободы совести и вероисповедания имеет особое историческое значение, обусловленное **фундаментальным значением традиционных религиозных и морально-нравственных ценностей для многоконфессионального российского народа**. Особая актуальность данного права подтверждается как значением для граждан традиционных мировых религий, так и огромным количеством различных религиозных организаций, число которых в России превышает 31 тысячу.

В 2019 году государством принят ряд **мер по усилению гарантий прав** верующих и религиозных объединений. Так, религиозные организации наделены исключительным правом на осуществление паломнической деятельности. Духовным образовательным организациям предоставлено право реализовывать дополнительные учебные программы и программы профессионального обучения[2].

Верховный Суд Российской Федерации принял **Обзор судебной практики применения законодательства о миссионерской деятельности и о свободе совести**[3], в котором нашли отражение в том числе рекомендации, высказанные в Докладе Упол-

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 г. № 2942-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Республики Азербайджан Мамедова Халиба Гаджбала оглы на нарушение его конституционных прав подпунктом 7 пункта 1 статьи 9 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

[2] Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в статью 19 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и статью 87 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2209.

[3] Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 июня 2019 г.) // БВС РФ. 2019. № 12.

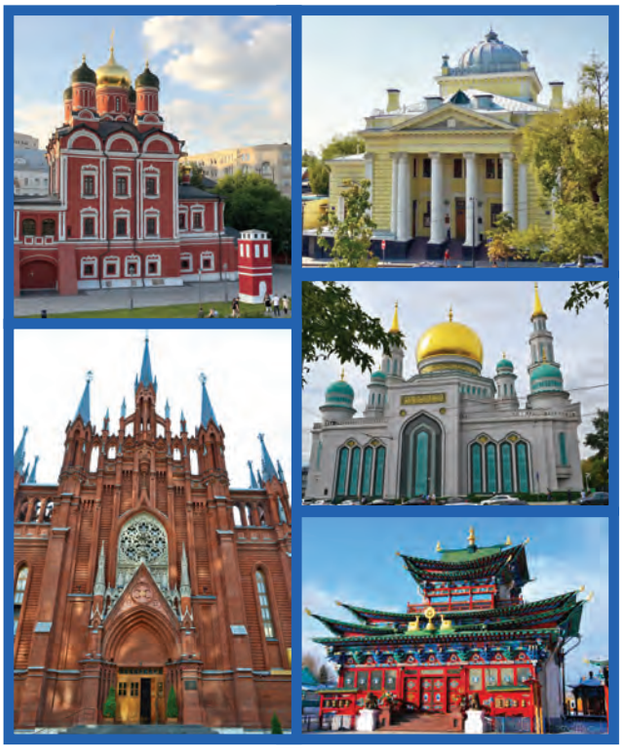


Фото: пресс-служба Уполномоченного, открытые источники

номоченного за 2018 год. Обзор направлен на совершенствование судебной практики по вопросам административной ответственности за осуществление миссионерской деятельности с нарушением требований законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (части 3–5 статьи 5.26 КоАП РФ). Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации сформулировал уточненные признаки миссионерской деятельности и указал, что она может беспрепятственно осуществляться не только в культовых помещениях и предусмотренных законом местах, но и за пределами этих мест, с соблюдением требований законодательства.

В 2019 году к Уполномоченному поступило **1889** обращений по вопросам свободы совести и вероисповедания, в том числе 56 коллективных. Это меньше на 32% показателей 2018 года. Тематика обращений приведена на рис. 29.

Снижение произошло главным образом за счет уменьшения в 3,5 раза обращений по вопросам **отказа от процедуры электронной идентификации и аутентификации** личности и в 3 раза — по вопросам **ограничений права на свободу совести и вероисповедания**.

Вместе с тем заметно увеличилось число жалоб в связи с **отказами верующих от получения и использования документов, противоречащих религиозным убеждениям (**на **58%**), и **от дачи согласия на сбор и обработку персональных данных** (на **25%**). Новой темой для жалоб стала **установка камер видеонаблюдения в храмах**.

Заявители выражали несогласие с внедрением «электронного паспорта», с получением страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования (СНИЛС) и индивидуального номера налогоплательщика (ИНН).

К Уполномоченному обратился председатель Синодального отдела по взаимодействию Церкви с обществом и СМИ В. Легойда. Он указал на значительный рост числа обращений верующих в адрес Священоначалия РПЦ с жалобами на принуждение их к электронной идентификации и аутентификации, на внедрение цифровых технологий при сборе и обработке персональных данных, высказал обеспокоенность граждан тенденцией к замене бумажных документов электронными аналогами, а также применением универсальной электронной карты «Мир». По итогам рассмотрения его обращения под эгидой Уполномоченного было проведено совещание с представителями Синодального отдела по взаимодействию Церкви с обществом и СМИ, а также заинтересованных госорганов, на котором высказаны предложения по внедрению альтернативных правовых механизмов, которые бы



Рис. 29. Тематика обращений по вопросам свободы совести и религиозных отношений за 2017–2019 годы

позволили гражданам получать социальные, медицинские, страховые и прочие услуги без использования электронных способов учета личности.

В российской судебной практике — много дел по жалобам верующих на присвоение ИНН и столько же решений судов по ним с выводом об отсутствии нарушения права на свободу совести и вероисповедания. Большое количество жалоб касалось принятия законодательных новелл, направленных на установление СНИЛС в качестве идентифи-

катора при предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также введения требований к антитеррористической защищенности религиозных организаций.

Несмотря на снижение количества, второе место сохраняют обращения по вопросам **отказа от процедуры идентификации и аутентификации (27%)**. Верующие продолжают сообщать об угрозах, которые несет в себе внедрение современных технологий, позволяющих тотально контролировать частную жизнь личности. Заявители настаивают на необходимости иметь альтернативную систему учета граждан и способов их идентификации для предоставления социальных, медицинских, страховых и прочих услуг.

Третье место по удельному весу заняли обращения, в которых граждане заявляли о несогласии **со сбором и обработкой их персональных данных (26%)**. Верующие сообщали о неправомерных требованиях государственных органов и организаций предоставлять персональные данные при получении услуг и оформлении документов. Такие обращения поступали от жителей города Москвы, Московской, Свердловской и Челябинской областей, Ставропольского края.

Впервые с 2019 года к Уполномоченному стали поступать жалобы в связи с **установлением камер видеонаблюдения в храмах и монастырях (9%)**. Верующие высказывали отношение по поводу того, что под предлогом борьбы с терроризмом видео- или аудиозаписи совершаемых личных религиозных таинств, в которых они принимают участие, а равно сведения, проистекающие из такого участия, защищаемые тайной исповеди, признаваемой государством (пункт 7 статьи 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»[1]), могут стать доступными посторонним лицам, разглашены или незаконно использованы в ущерб правам верующих.

Действительно, на сегодня правовые механизмы недопущения названных злоупотреблений отсутствуют. Такая информация лишь косвенно подпадает под запреты и ограничения в сфере защиты персональных данных и названный комплекс вопросов никак на сегодня не регламентирован. Складывающаяся ситуация не может быть признана удовлетворительной и нуждается в урегулировании — по крайней мере в части введения юридических гарантий сохранности и защищенности вышеупомянутых видеозаписей от доступа посторонних лиц, в том числе средствами криптографической защиты, и ответственности за незаконные доступ к таким видеозаписям и разглашение их содержания.

С другой стороны, нужно принимать в расчет и необходимость обеспечения безопасности людей и сохранности недвижимых имущественных объектов религиозного значения.

Таким образом, налицо конфликт интересов между правом на личное пространство верующих, на неприкосновенность их частной жизни и правом людей на безопасность. Все это предопределяет необходимость дополнительной проработки данного вопроса и воздержания от конкретных мер по принудительному внедрению видеонаблюдения в храмах.

[1] Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Заметно меньше поступило жалоб на **ограничение права на свободу совести и вероисповедания (2%)**. В них граждане сообщали об установлении незаконных препятствий в свободном посещении церквей, монастырей.

Поступило обращение от уполномоченного по правам человека в г. Севастополе П. Ю. Буцая с просьбой оказать содействие в решении вопроса о беспрепятственном посещении верующими Свято-Владимирского собора на территории ФБУК «Государственный музей-заповедник "Херсонес Таврический"». Для того чтобы попасть в храм, они должны были купить билет в заповедник. По результатам работы Уполномоченного с Минкультуры России, губернатором г. Севастополя, ФБУК «Государственный музей-заповедник "Херсонес Таврический"» принято решение, согласно которому верующие имеют возможность проходить в Свято-Владимирский собор в часы церковной службы по бесплатному билету.

По итогам рассмотрения обращений граждан по вопросам свободы совести и вероисповедания Уполномоченным принято к рассмотрению 18 обращений, по остальным даны разъяснения заявителям.

По результатам рассмотрения 8 коллективных обращений оказано содействие в защите прав верующих на беспрепятственный проход в православный храм, расположенный в Херсонесе, по 1 коллективному обращению — восстановлены права жителей поселка Соловецкий Архангельской области на свободу вероисповедания и оказано содействие в защите прав несовершеннолетнего на доступ к занятиям спортом с учетом его религиозных убеждений.

Анализ обращений, поступающих Уполномоченному по данному вопросу, свидетельствует о ряде системных проблем в части реализации права на свободу совести и вероисповедания.

Абсолютное большинство заявителей беспокоит стремление государства ввести **процедуры учета и контроля граждан** (в частности, вопросы идентификации, выдачи личных документов, обработки персональных данных, видеонаблюдения на культовых объектах).

Очевидно, что существует проблема восприятия представителями некоторых конфессий того факта, что Российская Федерация — это светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (статья 14 Конституции Российской Федерации).

В свою очередь, светское государство — это государство, в котором общественные отношения регулируются на основе гражданских, а не религиозных норм, поэтому решения государственных органов не могут иметь религиозного обоснования. В этой связи очевиден приоритет закона над его конфессиональными трактовками, соответственно, он обязателен к исполнению всеми гражданами страны вне зависимости от вероисповедания. Однако закон должен отвечать на запрос общества и гарантировать гражданам защиту персональных данных и возможность реализации их прав и свобод.

В этой связи, в целях недопущения конфликтных ситуаций, необходимо активно вести просветительскую работу, в том числе через правовые консультации с гражданами, которые имеют сомнения или опасения по указанному поводу.

Остается также актуальной проблема поиска механизмов взаимодействия государства и личности, которые обеспечивали бы **баланс интересов** с учетом особого мировоззрения верующих лиц при максимальном учете прав всех граждан страны. Стремительно развивающиеся технологии уже сегодня позволяют идентифицировать человека по биометрическим и иным данным без присваивания персонального номера и выдачи письменного документа. И эти продукты технического прогресса поддерживаются значительной частью российских граждан, они объективны и неизбежны.

Крайне важна нейтральность и беспристрастность государства в отношении доминирующих групп и религиозных меньшинств при реализации властных полномочий в этой сфере и в отношениях внутри различных религий, конфессий и вероисповеданий, при определении мер ограничительного характера в области реализации свободы совести. Как отметил ЕСПЧ в деле «Баранкевич против России», для сохранения плюрализма и правильного функционирования демократии роль властей в данных обстоятельствах сводится к тому, чтобы обеспечивать толерантное отношение конкурирующих групп друг к другу[1].

Важной задачей является **обеспечение учета мнения населения при выборе места для строительства религиозных сооружений**. Протесты против строительства храмов в зеленых зонах в 2019 году прошли в ряде субъектов Российской Федерации: в Свердловской, Ульяновской и Нижегородской областях. При этом местные жители зачастую выступают не против строительства церквей как таковых, а в защиту парков и скверов от масштабной застройки.

В г. Екатеринбурге прошли массовые протесты горожан против строительства храма Святой Екатерины в сквере возле Свердловского академического театра драмы. Позитивную роль в медиации по данному вопросу сыграла уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т. Г. Мерзлякова. В целях урегулирования ситуации по предложению Президента Российской Федерации в г. Екатеринбурге было проведено голосование, по результатам которого храм решили возводить в другом месте.



Фото: МИА «Россия сегодня»

Участники протестной акции против строительства храма Святой Екатерины у театра драмы в городе Екатеринбурге

По мнению Уполномоченного, решение о выборе места строительства религиозных сооружений должно приниматься в результате широкого общественного обсуждения и с учетом мнений всех сторон. Это поможет снизить социальную напряженность при разрешении подобных споров.

В 2019 году получила разрешение правовая коллизия, в рамках которой граждане подвергались **административной ответственности за нецеле-**

[1] Постановление ЕСПЧ от 26 июля 2007 г. «Дело "Баранкевич (Barankevich) против России"» (жалоба № 10519/03) // Бюллетень ЕСПЧ. 2008. № 10.

вое использование своих земельных участков в случаях, если устраивали в жилых помещениях, расположенных на ней, религиозные обряды. В Конституционном Суде Российской Федерации была рассмотрена жалоба жительницы Ростовской области и прихожанки Церкви христиан-адвентистов седьмого дня О. об оспаривании абзаца второго статьи 42 ЗК РФ и части 1 статьи 8.8 КоАП РФ. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 14 ноября 2019 г. № 35-П[1], в котором получили отражение в том числе доводы Уполномоченного, указал, что сами по себе оспариваемые положения ЗК и КоАП РФ не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку они не запрещают предоставлять земельный участок или жилое помещение религиозным организациям для проведения обрядов и богослужений. Нарушением такие действия могут быть признаны только в том случае, если дом постоянно используется для церемоний и, фактически утратив признаки жилого, становится культовым помещением.

Обращает на себя внимание **отсутствие в законодательстве норм, устанавливающих правовое положение военных и правоохранительных, тюремных и госпитальных (больничных) священников в России**. Их правовой статус не определен, а регулирование деятельности производится на основании ведомственных нормативных актов или личных договоренностей должностных лиц и священнослужителей. Конституция Российской Федерации гарантирует каждому свободу совести и вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (статья 28).

На протяжении многих лет остается неурегулированным вопрос реализации права на свободу вероисповедания **лицами, находящимися в следственных изоляторах**.

Уполномоченным в рамках работы Экспертного совета совместно с представителями религиозных организаций (Русской православной церкви, Центрального духовного управления мусульман России и Федерации еврейских общин России), Минюста России, ФСИН России, МВД России, учеными-религиоведами осуществляется поиск согласованной взаимоприемлемой позиции для решения указанной проблемы.

В связи с участившимися случаями публичного осквернения религиозной или богослужебной литературы, предметов религиозного почитания и т. п., а также противоречивой судебной практики по административным делам данной категории важную роль в обеспечении прав граждан на свободу совести имеет утвержденный 26 июня 2019 г. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероиспове-

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2019 г. № 35-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О. В. Гламоздиновой» // СЗ РФ. 2019. № 47. Ст. 6737.



Заседание секции по вопросам гражданских (личных) и политических прав и свобод человека и гражданина Экспертного совета при Уполномоченном. Сентябрь 2019 года

дания и о религиозных объединениях» КоАП РФ. Представляется, что данный документ будет способствовать повышению эффективности защиты прав верующих.

2.4. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Право на обращение в государственные и муниципальные органы занимает особое место в системе прав и свобод человека и гражданина. Оно, с одной стороны, обеспечивает возможность влияния гражданина на органы публичной власти путем доведения информации о недостатках в работе государственного и муниципального аппарата. С другой стороны — выступает условием осуществления иных прав и свобод граждан, обеспечение которых входит в компетенцию этих органов.

Ежегодно органы государственной власти и органы местного самоуправления рассматривают миллионы обращений граждан. В 2019 году в адрес Президента Российской Федерации поступило 718 657 обращений[1], в Совет Федерации — более 44 тыс.[2], в Государственную Думу — 204 417[3], в Правительство Российской Федера-

[1] Информационно-статистический обзор рассмотренных в I, II, III и IV кварталах 2019 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://letters.kremlin.ru/digests/year/2019 (дата обращения: 31.01.2020).

[2] Информационный обзор обращений граждан, поступивших в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2019 г. // Официальный сайт Совета Федерации. URL: http://council.gov.ru/services/messages/review/ (дата обращения: 31.01.2020).

[3] Информация об обращениях граждан, поступивших на рассмотрение в Государственную Думу за I, II, III и IV кварталы 2019 г. // Официальный сайт Государственной Думы. URL: http://duma.gov.ru/representative/letters/information/ (дата обращения: 31.01.2020).

ции — 122 794[1]. При этом 55% от общего числа обращений в высшие органы власти в 2019 году направлялись в электронной форме.

По вопросам реализации права граждан на обращение в органы власти к Уполномоченному поступило **349 жалоб** (в 2018 году — 314; в 2017 году — 497). Их динамика представлена на рис. 30–32.

Наибольший удельный вес (65%) составляют обращения по вопросам нарушения прав граждан на **организацию личного приема**. Это объясняется во многом устоявшимися в общественной среде взглядами на большую эффективность живого общения по сравнению с иными способами коммуникаций. В частности, в этой группе присутствуют жалобы на отсутствие информации о времени и порядке приема граждан должностными лицами, на отказ в записи, на перенос времени и длительные сроки ожидания, на прием ненадлежащим должностным лицом.



Рис. 30. Динамика жалоб по вопросам организации личного приема за 2017–2019 годы

Гражданка Ф. обратилась с жалобой на отмену личного приема должностным лицом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. После обращения Уполномоченного к министру заявительница принята на личном приеме руководством министерства.

Второе место (15,5%) занимают обращения, содержащие претензии **к качеству ответов, получаемых от органов публичной власти**. Заявители отмечают: неполноту ответов на поставленные вопросы; игнорирование доводов заявителя; неопределенность и расплывчатость ответов на заявления; приведение большого количества ссылок на нормативные правовые акты при минимальном рассмотрении конкретных обстоятельств дела; отсутствие аргументов при отказе в удовлетворении просьбы заявителя и некоторые другие подобные претензии.

[1] Об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в январе — декабре 2019 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://services.government.ru/overviews/ (дата обращения: 31.01.2020).



Рис. 31. Динамика жалоб по вопросам получения неполного или неопределенного ответа за 2017–2019 годы

Зачастую такие жалобы поступают на ответы, полученные от подразделений органов внутренних дел, прокуратуры, налоговой службы, городских и районных администраций.

Задержанный полицией А. попросил вызвать ему скорую помощь в связи с резким ухудшением здоровья. Однако получил отказ. Жалоба А. в адрес руководителя соответствующего органа внутренних дел осталась без ответа. Уполномоченным совместно с сотрудниками прокуратуры была проведена проверка по этому поводу, в ходе которой факты, изложенные в обращении А., подтвердились. В адрес начальника подразделения полиции прокурором внесено представление об устранении выявленных нарушений, виновные должностные лица привлечены к ответственности.

Каждая десятая жалоба касалась **передачи обращений в некомпетентный государственный орган**. Нередко жалобы из надзорного или вышестоящего органа передаются в территориальный орган, вынесший оспариваемое решение, или перенаправляются в орган публичной власти, в компетенцию которого их рассмотрение не входит.



Рис. 32. Динамика жалоб по вопросам передачи обращения в орган власти, действия которого обжалуются, за 2017–2019 годы

Между тем часть 6 статьи 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[1] содержит прямой запрет на направление заявления в тот орган, чьи действия и решения обжалуются. В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации указал, что действующее правовое регулирование не допускает произвольной переадресации обращения гражданина в государственный орган без учета нормативно установленной компетенции этого органа. Если же в обращении гражданина содержится просьба о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, то оно не может быть перенаправлено в тот государственный орган, с действиями и (или) решениями которого заявитель связывает такие нарушения. При этом гражданин, чье обращение было перенаправлено в компетентный государственный орган для рассмотрения по существу, должен быть своевременно проинформирован об этом любым возможным способом[2].

Примерно на том же уровне (6,3%) осталось количество жалоб, поданных в связи **с нарушением сроков рассмотрения обращений**. К сожалению, с такими ситуациями иногда сталкивается и сама Уполномоченный.

Гражданин Ч. пожаловался на незаконное взыскание с него налогов. Доводы заявителя были убедительными и побудили Уполномоченного обратиться в УФНС России по г. Москве с просьбой осуществить проверку и в случае подтверждения указанных фактов — устранить нарушение. Ответ из налогового органа поступил позже установленного законом срока на две недели. В связи с этим к виновным были приняты меры дисциплинарного характера.

По поступившим обращениям дано 260 правовых разъяснений, 89 жалоб принято к рассмотрению. Положительно разрешено **9 жалоб**.

Гражданин К. пожаловался на необоснованную постановку на централизованный учет лиц, объявленных в федеральный розыск (с 1996 г.). Неоднократные обращения К. к правоохранительным органам с требованием снять его с розыска оставались без внимания. В связи с тем, что К. не скрывается от правоохранительных органов, имеются сведения о его месте проживания и контактные данные, Уполномоченный направила запрос в УМВД России по г. Хабаровску и ГИАЦ МВД России. По результатам проведенных проверок К. был «признан найденным» и снят с розыска.

Анализ поступающих к Уполномоченному жалоб показывает, что некоторыми государственными и муниципальными органами потенциал института обращений граждан явно недооценивается. Между тем грамотно выстроенная работа с обращениями, их постоянный анализ органами власти способны не только восстановить нарушенные права отдельных граждан, но и выявить системные проблемы в жизни

[1] Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

государства и общества, в деятельности конкретных публичных институтов, определить наиболее оптимальные пути их решения.

К сожалению, до сих пор отсутствуют законодательно закрепленные требования **к содержанию ответов должностных лиц на обращения граждан**. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ лишь указывает, что рассмотрение обращения должно быть «объективным, всесторонним и своевременным», и закрепляет обязанность должностного лица «дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов». Однако указанные нормы носят общий характер и не позволяют оградить заявителей от формальных отписок или недостаточно полных ответов. На практике выявляются случаи, когда граждане вместо необходимой информации или решения своей проблемы получают **только ссылки на нормы законодательства**, которые им были уже известны, но не помогли решению проблемы. Так, исследование эффективности работы по обращениям граждан в Минздраве России продемонстрировало, что только 19% ответов содержали конкретные решения и рекомендации по устранению проблемы, а 76% — разъяснения нормативно-правового регулирования[1].

В целях снижения формализма и повышения качества ответов, подготавливаемых должностными лицами, Уполномоченный считает целесообразным дополнить Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» четкими требованиями к содержательной части ответа на обращение гражданина: ответ на обращение должен быть оформлен в официальном стиле, ссылки на нормативные правовые акты без разъяснения их требований не допускаются; в ответе необходимо дать оценку всем доводам, изложенным в обращении; отказ в удовлетворении обращения должен быть обоснованным и мотивированным.



Фото: МИА «Россия сегодня»

Многофункциональный центр предоставления государственных услуг

Необходимо также принять меры по разработке в органах государственной власти и местного самоуправления внутренних стандартов качества таких ответов.

В этой связи заслуживают положительной оценки методические рекомендации по практике применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[2], проект которых был подготовлен Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций и представлен для изучения всем заинтересованным государственным органам.

[1] Решетникова Д.С. Проблемы эффективности реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления // Бизнес-образование в экономике знаний. 2018. № 2. С. 66.

[2] Письмо Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций от 11 июля 2019 г. № А2Е-2012 // Документ опубликован не был.

Уполномоченным и региональными уполномоченными по правам человека даны предложения к названному документу. Уполномоченный выражает надежду на их скорейшее внедрение в практику.

Актуальной остается проблема **обеспечения своевременности рассмотрения обращений граждан**. В ряде случаев от оперативного рассмотрения обращения и принятия по нему необходимых мер зависят жизнь и здоровье заявителя или иных лиц, их возможность реализовать свои права и законные интересы. Отступления от этих требований связаны как с объективными причинами — нехваткой штатов и материального обеспечения, так и с факторами субъективного характера. К последним можно отнести формальный подход к работе с обращениями граждан и недостатки в организации ведомственного контроля.

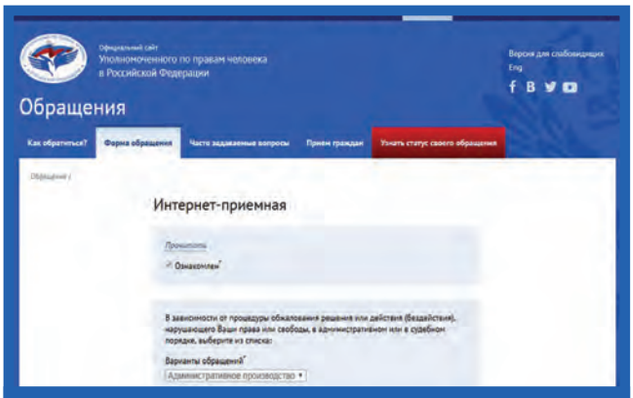
Граждане нередко не уведомляются о переадресации их заявлений в иной орган. Распространены факты безосновательного оставления обращений без рассмотрения, несоблюдения права гражданина на получение письменного ответа. На эти недостатки в работе с обращениями граждан обращает внимание и Генеральная прокуратура Российской Федерации[1].

Не искоренены, к сожалению, **случаи волокиты**, когда обращение неоднократно пересылается между государственными органами. Граждане в своих жалобах к Уполномоченному не первый год поднимают вопрос о фактах передачи одним государственным органом жалобы гражданина в другой государственный орган, в компетенцию которого разрешение поставленного заявителем вопроса не входит. Недопустимо, чтобы правомочие по передаче обращения в соответствии с компетенцией трансформировалось из инструмента эффективной организационной работы государственного аппарата в бюрократическую форму отчетности, в рамках которой фактически не принимаются конкретные правоприменительные решения по жалобе заявителя. Как представляется, в целях решения данной проблемы органам прокуратуры и ведомственным контролирующим органам следует повысить эффективность своей контрольно-надзорной деятельности в указанной сфере.

Значительную долю корреспонденции, направляемой гражданами в органы власти, составляют обращения в электронной форме. В связи с этим актуальность приобретает вопрос о разработке единых требований к оформлению сервисов подачи электронных обращений. Отсутствие унифицированных норм в данной сфере приводит к недостаткам функционирования подобных сервисов, что также затрудняет реализацию права граждан на обращение.

Сохраняется актуальность предложения о формировании **единой системы обработки и хранения обращений** посредством создания соответствующего портала в сети Интернет, которое было высказано Уполномоченным в Докладе за 2018 год. Такая система может быть интегрирована с цифровым профилем гражданина Российской Федерации, инициативы о введении которого в настоящее время

[1] Генеральная прокуратура Российской Федерации обобщила работу по рассмотрению обращений граждан в 1-м полугодии 2019 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1686416/ (дата обращения: 13.01.2020).



Интернет-приемная Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

прорабатываются государственными органами[1]. Создание единой системы обработки и хранения обращений будет отвечать интересам не только граждан, но и органов публичной власти, поскольку введение унифицированной формы подачи обращений облегчит процесс работы с ними и будет способствовать повышению оперативности.

Одной из гарантий защиты прав граждан является закрепленная в КАС РФ **возможность обратиться с административным иском в суд** не только в письменной, но и в **электронной форме**. Однако несовершенство регламентации указанного права препятствует его эффективному использованию гражданами.

Правовой практикой Ю. были выявлены недостатки порядка подачи административного иска в электронном виде. Как следует из обращения к Уполномоченному, определением районного суда оставлено без движения административное исковое заявление Ю. в связи с несоблюдением требования п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ, которым установлено, что к иску должны прилагаться документы, подтверждающие вручение другим участникам процесса его копий и приложений. В случае если всем сторонам копии документов не были направлены, то в суд представляются копии заявления и документов в количестве, соответствующем числу участников. Вместе с тем порядок исполнения истцом этой обязанности КАС РФ не регламентирован.

Законодательством не предусмотрена обязанность суда за счет собственных средств изготавливать бумажные копии поступивших к нему в электронном виде административных исковых заявлений и приложенных документов для направления другим участвующим в деле лицам, а также направлять указанные документы этим лицам в электронном виде. Пунктом 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов»[2] дано разъяснение порядка выполнения судами обязанности направлять административному ответчику и заинтересованному лицу копии административного искового заявления и приложенных к нему документов на адрес электронной почты лишь на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству, а не при предъявлении административного искового заявления.

[1] Проект федерального закона № 747513-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/747513-7 (дата обращения: 30.12.2019).

[2] БВС РФ. 2018. № 4.

2.5. ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И УЧАСТИЕ В НИХ



Акция «Бессмертный полк» в городе Москве

Фото: открытые источники

Право на проведение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований) является важнейшей гарантией диалога между гражданином и властью, а его реализация — показателем социальной активности населения и цивилизованности общества. Публичные мероприятия позволяют гражданам и их объединениям участвовать в формировании и выражении общественного мнения, привлекать внимание органов власти к актуальным проблемам государственной и общественной жизни[1].

В 2019 году в России проведено 63 473 публичных мероприятия, в которых приняли участие более 7,8 млн граждан. Чаще всего публичные мероприятия проводились в городах Москве (более 18,5 тыс.) и Санкт-Петербурге (3,8 тыс.), в Республике Татарстан (5,7 тыс.) и в Новосибирской области (2,4 тыс.)[2].

Самое большое количество массовых собраний было посвящено памятным событиям. Традиционно в День Победы 9 мая состоялась акция «Бессмертный полк», в рамках которой проведено более 3 тыс. мероприятий по всей России[3]. Были организованы митинги и шествия 1 мая 2019 г., посвященные Празднику весны и труда. По данным Федерации независимых профсоюзов России, они охватили 765 городов и 81 районный центр[4].

По сравнению с предыдущим годом **несколько возросло количество протестных акций**. Их зафиксировано около **12,4 тыс.**[5] (в 2018 году — 11,6 тыс.). Большую известность получили шествия в поддержку журналиста Ивана Голунова, массовые протесты против строительства храма Святой Екатерины на месте сквера у драмтеатра в городе Екатеринбурге, протесты из-за соглашения о новой границе между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой, акции против строительства по-

---

[1] Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Подготовлены советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы // Официальный сайт ОБСЕ. URL: https://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true (дата обращения: 22.08.2019).

[2] Сборник по России. Общие сведения о состоянии оперативной обстановки в Российской Федерации за январь — декабрь 2019 г. М.: ГИАЦ МВД России, 2020. С. 3–5.

[3] Официальный сайт МВД России. URL: https:/мвд.рф/news/item/16831813/?year&month=1&day=3 (дата обращения: 28.02.2020).

[4] Готовность номер один // Официальный сайт Федерации независимых профсоюзов России. URL: http://www.fnpr.ru/n/241/17474.html (дата обращения: 23.08.2019).

[5] Сборник по России. Общие сведения о состоянии оперативной обстановки в Российской Федерации за январь — декабрь 2019 г. М.: ГИАЦ МВД России, 2020. С. 23.

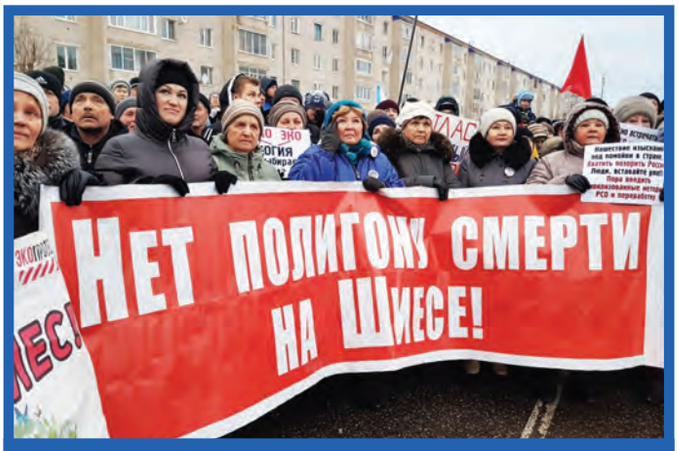


Фото: открытые источники

Митинг в поддержку активистов Шиеса, выступающих против строительства мусорного полигона

лигона на станции Шиес, публичные акции за свободные выборы в Мосгордуму и ряд других.

Публичные мероприятия служат одним из **индикаторов общественных настроений**, демонстрирующих, какие проблемы соблюдения и защиты прав в наибольшей степени волнуют граждан. По оценке экспертов требования участников протестных акций чаще всего затрагивали **социальные и экономические вопросы**. Активистов манифестаций, в частности, волновали проведение реформы обращения с отходами и строительство полигонов ТКО, реализация пенсионной реформы, необеспечение работодателями достойных условий труда и размеров заработной платы, неудовлетворительная работа системы ЖКХ, решения органов власти о передаче под застройку рекреационных зон[1].

В 2019 году вступил в силу Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 557-ФЗ «О внесении изменения в статью 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»[2], который в значительной степени увеличивает административные санкции за участие в несогласованных публичных мероприятиях. Уполномоченный с учетом мнения правозащитных организаций намерена вместе с Аппаратом и членами Экспертного совета провести мониторинг применения данного закона.

В общей сложности в 2019 году к Уполномоченному поступило **27 обращений** по вопросам организации и проведения публичных мероприятий (в 2018 году — 22; в 2017 году — 51), из которых 6 являлись коллективными. Жалобы поступали из города Москвы, Московской, Новосибирской, Ростовской и Томской областей, республик Крым и Ингушетия.

Тематика поступивших к Уполномоченному обращений отражена на рис. 33.

Больше всего поступило заявлений в связи с отказом **в согласовании публичного мероприятия**. Организаторы указывали на немотивированные отказы в согласовании митингов по срокам и месту, на «умолчание» власти относительно поданного уведомления, на несогласие с переносом акции в другое место.

Главный редактор газеты С. обратился с жалобой на нарушение его прав должностными лицами городской администрации при проведении пикета. С. было необоснованно

[1] Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности в I квартале 2019 г., подготовленного Центром социально-трудовых прав (ЦСТП). URL: http://trudprava.ru/images/content/Monitoring_1_Quart_2019.pdf (дата обращения: 22.12.2019); Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности во II квартале 2019 г., подготовленного Центром социально-трудовых прав (ЦСТП). URL: http://trudprava.ru/images/content/Monitoring_2_Quart_2019.pdf (дата обращения: 22.12.2019); Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности в III квартале 2019 г., подготовленного Центром социально-трудовых прав (ЦСТП). URL: http://trudprava.ru/images/content/Monitoring_3_Quart_2019.pdf (дата обращения: 22.12.2019).

[2] СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8483.

отказано в проведении пикетирования с указанием на несоответствие в уведомлении целей планируемой акции требованиям законодательства о публичных мероприятиях. По запросу Уполномоченного прокуратура внесла представление главе муниципального образования об устранении нарушений законодательства о публичных мероприятиях с разъяснением, что цели проведения пикетирований, указанные в уведомлениях, являлись определенными и не допускающими их произвольного или неоднозначного толкования, а также отражали планируемые результаты проведения пикетирования.

Каждое третье обращение содержало жалобы на **действия сотрудников правоохранительных органов** при пресечении публичных мероприятий. Заявители сообщали о несоразмерном применении сотрудниками полиции и Росгвардии физической силы и специальных средств, о необоснованных задержаниях участников публичных мероприятий. Сообщения о несоразмерном применении силы сотрудниками правоохранительных органов становились также предметом проверки региональных уполномоченных.



Рис. 33. Тематика обращений по вопросам организации и проведения публичных мероприятий за 2017–2019 годы

Уполномоченный по правам человека в г. Москве Т. А. Потяева обратилась к руководству ГУ МВД России по г. Москве и прокуратуру г. Москвы по вопросам соблюдения прав участников публичной акции, прошедшей 12 июня. По сведениям ГУ МВД России по г. Москве, в ходе проведенных мероприятий по обеспечению охраны общественного порядка в тот день в территориальные органы МВД России по районам г. Москвы доставлено 472 гражданина, из них 19 несовершеннолетних. При этом сообщено, что сотрудниками органов внутренних дел не допущено нарушений прав граждан, задержанных во время несанкционированной демонстрации. Однако прокуратурой г. Москвы по запросу Уполномоченного представлена информация о выявленных нарушениях, допущенных

сотрудниками полиции. По всем нарушениям территориальных подразделений полиции органами прокуратуры внесены представления.

Часть обращений касалась **привлечения к административной ответственности в связи с проведением публичного мероприятия и участием в нем**. Граждане сообщали о нарушениях, допущенных при составлении протоколов об административных правонарушениях, жаловались на необоснованные судебные решения и назначение чрезмерно строгих наказаний.

Поступило обращение гражданок С. и О. о незаконном привлечении к административной ответственности в связи с попыткой проведения в марте 2019 г. несанкционированной публичной акции после согласованного Правительством Москвы митинга на проспекте Академика Сахарова. В результате проверок, проведенных по обращениям Уполномоченного, прокуратурой г. Москвы были выявлены процессуальные нарушения при привлечении их к ответственности. В адрес начальника ОМВД России по Таганскому району г. Москвы внесено представление об устранении нарушений закона, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. В этой связи Таганским районным судом г. Москвы производство по делу об административном правонарушении в отношении С. было прекращено.

Анализ обращений, поступающих к Уполномоченному, судебной и правоприменительной практики позволяет назвать некоторые проблемные вопросы, которые имеются при реализации гражданами права на проведение публичных мероприятий и участия в них.

Одной из самых острых продолжает оставаться проблема согласования **проведения митингов и демонстраций**. Ежегодно суды рассматривают сотни исков граждан **на отказы органов публичной власти** в согласовании **места и времени публичного мероприятия**. В 2019 году в суды поступило 1321 такое дело, в 493 случаях (в каждом третьем) требования заявителей были удовлетворены[1].

Органы власти, отказывая в согласовании публичных мероприятий, порою не приводят достаточных доказательств, свидетельствующих о невозможности проведения массовых акций в выбранном месте[2], игнорируют предусмотренную законом обязанность направления в адрес организаторов обоснованных предложений об изменении места и (или) времени публичного мероприятия[3]. Распространена практика формального рассмотрения уведомлений о проведении публичного мero-

---

[1] Статистические сведения по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции и по рассмотрению дел об административных правонарушениях в 2019 г. Данные представлены Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации.

[2] Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 10 января 2019 г. № 33а-248/2019 // Официальный сайт Ленинградского областного суда. URL: https://oblsud-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1834821&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 10.09.2020).

[3] Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 июля 2019 г. № 57-КА19-4 // Законы, кодексы, нормативные и судебные акты. URL: https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rf-ot-05072019-n-57-ka19-4/ (дата обращения: 10.01.2020); апелляционное определение Московского городского суда от 14 августа 2019 г. № 33а-4522/2019 // Официальный сайт Мосгорсуда. URL: https://www.mos-gorsud.ru/mgs/cases/docs/content/e726c051-3c34-41ce-925d-a3851252b966 (дата обращения: 10.01.2020).

приятия. Власти также признают цели манифестации противоречащими закону без проведения детальной оценки, отказывают на основании мнимого проведения в запрашиваемом месте ремонтных работ или работ по благоустройству территории, утверждая, что запланированные работы воспрепятствуют проведению публичного мероприятия или создадут угрозы для его участников[1].

Во многом необоснованные отказы возможны из-за неопределенностей и отсылочных норм, присутствующих в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[2], а также в законах субъектов Российской Федерации в части порядка согласования и оснований **для отказа в проведении публичного мероприятия**, обязанностей и прав его организаторов и органов публичной власти.

На эти погрешности законодательства и практики его применения обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации. В частности, им признаны недопустимыми попытки возложения на организатора публичного мероприятия обязанностей по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи при его проведении, которые надлежит выполнять органам государственной и муниципальной власти. Органы публичной власти не могут отказать в рассмотрении уведомления о проведении публичного мероприятия лишь на том основании, что указанные в нем формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи при проведении публичного мероприятия недостаточны для поддержания правопорядка и безопасности[3].

Уполномоченный подчеркивает важность внесения в федеральное законодательство поправок, которыми бы устанавливались **минимальные требования к местам проведения публичных мероприятий**: наличие транспортной и иной инфраструктуры, достаточность площади, соответствие санитарным нормам и правилам. Повышение определенности относительно изложенных требований позволило бы разрешить значительную часть конфликтов между организаторами публичных мероприятий и властью.

Требует также рассмотрения вопрос о закреплении **более гибких сроков подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий**. Ранее неоправданную жесткость указанных сроков в российском законодательстве отмечал ЕСПЧ, который подчеркивает, что цель процедуры уведомления состоит в том, чтобы позволить властям принять необходимые меры для обеспечения безопасного проведения акций. Автоматическое применение сроков уведомления, предусмотренное российским законодательством, без учета обстоятельств в каждом конкретном случае приводит к неоправданному вмешательству в свободу собраний[4].

---

[1] Искусство запрещать. Как устроено несогласование митингов и других протестных акций // ОВД-Инфо. URL: https://ovdinfo.org/reports/iskusstvo-zapreta#1 (дата обращения: 13.01.2020).

[2] Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина В. А. Тетерина» // СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3316.

[4] Постановление ЕСПЧ от 7 февраля 2017 г. «Дело "Лашманкин и другие (Lashmankin and Others) против России"» (жалоба № 57818/09 и др.) // Российская хроника ЕСПЧ. 2018. № 1.



Заседание рабочей группы по мониторингу регионального законодательства о публичных мероприятиях. Сентябрь 2019 года

В настоящее время по общему правилу срок подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий составляет 6 календарных дней, в зависимости от совпадения с выходными и праздниками, на практике этот срок может быть сокращен до 1 дня. Представляется, что подобное регулирование не в полной мере соответствует принципу равенства граждан перед законом и накладывает на организаторов публичных акций чрезмерные ограничения.

В этой связи в условиях развития информационных технологий заслуживает поддержки предложение ряда экспертов[1] о дополнении федерального закона нормой, позволяющей организатору публичного мероприятия подавать уведомление в виде электронного документа.

Одновременно представляется целесообразным вернуться к вопросу о создании интегрированного электронного портала публичных мероприятий, который поднимался в Докладе Уполномоченного за 2018 год.

Конкретизации требуют также нормы, регулирующие **порядок уведомления при отказе от проведения публичного мероприятия**. В 2018 году закон закрепил обязанность организатора в случае отказа от проведения публичного мероприятия принять меры по информированию об этом граждан и уведомлению органа власти в письменной форме[2]. Учитывая, что в случае неисполнения указанных обязанностей для организатора предусмотрена административная ответственность, заслуживает поддержки предложение о детальном закреплении в законе

[1] Саленко А. В. Свобода мирных собраний в Российской Федерации: несколько тезисов об актуальных проблемах // Журнал российского права. 2018. № 1(253). С. 118–127; Авдеев Д. А. Юридический голос политической воли российских граждан, или Современные проблемы публичных мероприятий // Современное право. 2018. № 12. С. 29–32.

[2] Федеральный закон от 11 октября 2018 г. № 367-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 10 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» // СЗ РФ. 2018. № 42. Ст. 6381.

требований к способам и порядку информирования организатором граждан и уведомлению органов исполнительной власти при отказе от проведения публичного мероприятия[1].

Остается открытым вопрос об **ужесточении ответственности должностных лиц за незаконный отказ** в согласовании публичного мероприятия и необоснованное предложение об изменении его места или времени. По мнению Уполномоченного, внесение соответствующих изменений в законодательство способствовало бы снижению случаев несоблюдения прав организаторов при согласовании места и времени планируемых публичных мероприятий.

Проблемной темой в области реализации права на митинги и собрания остается **обоснованность применения силы при пресечении отдельных незаконных публичных мероприятий**. ЕСПЧ подчеркивает, что факт пресечения правоохранительными органами публичных мероприятий (в том числе с использованием силы), задержание и привлечение к административной ответственности его участников лишь на том основании, что мероприятие не было санкционировано, являются необоснованным ограничением свободы собраний[2].

Применение силы в ходе пресечения публичных мероприятий и задержание их участников в каждом конкретном случае должны отвечать принципам законности и соразмерности.

Актуальна задача **совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации**, регламентирующего порядок проведения публичных мероприятий. Важность масштабной ревизии действующего регионального законодательства подчеркнута и в Постановлении 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»[3]. Данным постановлением признаны неконституционными положения законов субъектов Российской Федерации об общих запретах на проведение публичных мероприятий, не обусловленных объективными региональными особенностями. К подобным недостаткам относится, например, установление ограничений на проведение публичных мероприятий на определенном расстоянии от зданий, где располагаются органы публичной власти. В соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации обоснованность введенных субъектом Российской Федерации запретов на проведение публичных мероприятий в конкретных местах в каждом случае требует установления и исследования фактических обстоятельств[4].

В 2019 году правозащитными организациями выявлены необоснованные ограничения проведения одиночных пикетов в законах шести субъектов Российской

---

[1] Никитина Е. Е., Селезнев В. А. Использование мер административной ответственности в механизме реализации права на публичное мероприятие // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 38–51.

[2] Постановление ЕСПЧ от 12 февраля 2019 г. «Дело "Белан и Свидерская (Belan and Sviderskaya) против России"» (жалобы № 42294/13 и 42585/13) // Российская хроника ЕСПЧ. 2019. № 2.

[3] СЗ РФ. 2019. № 45. Ст. 6407.

[4] Там же.

Федерации: Оренбургской и Сахалинской областях, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах, Республиках Адыгея и Бурятия[1]. По представлениям органов прокуратуры в указанные законы внесены изменения и излишние требования к порядку проведения пикетирования были устранены. Эта работа должна быть продолжена.

2.6. СВОБОДА СЛОВА И ЗАЩИТА ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ

Еще более ста лет назад о могущественной силе слова точно и проникновенно сказал великий русский писатель Л. Н. Толстой: «Слово — дело великое. Великое потому, что словом можно соединить людей, словом можно и разъединить их, словом можно служить любви, словом же можно служить вражде и ненависти».

Право на свободу мысли и слова, доступ к информации и безопасность журналистской профессии, позволяющей нам получать объективные данные о событиях в окружающем нас мире, — непреходящие достижения на пути развития демократии и защиты моральных ценностей. Благодаря его реализации человек становится личностью и активным членом общества, а общество живет и развивается, приобретая контуры цивилизационного пространства. Свобода слова является важнейшим инструментом защиты всех других прав граждан, предавая гласности нарушения, повлекшие причинение вреда человеку и требуя в публичном пространстве их исправления.

Эти обстоятельства обусловили закрепление данного права во всех основополагающих международных и национальных правовых документах, в том числе и в первую очередь: во Всеобщей декларации прав человека (статья 19), в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (статья 10) и Конституции Российской Федерации (статья 29). Эти нормы, наполненные глубоким философско-правовым содержанием, должны гарантировать гражданам доступ к разным источникам информации, а следовательно, к различным мнениям и точкам зрения, позволяя сформировать свою позицию по поводу того или иного события.

Однако на практике эти замечательные установления нередко подвергаются серьезным испытаниям, особенно если мнение отдельного человека входит в противоречие с официальной идеологией. Сталкиваясь с нарушениями права на свободу мысли и слова, люди пытаются найти правовую защиту и справедливость в национальной судебной системе и даже в ЕСПЧ. В связи с этим ЕСПЧ в своих решениях указывал, что свобода выражения мнений является одной из основ демократического общества. Данное условие применимо не только к «информации» или «идеям», которые считаются безобидными или нейтральными, но и к тем, которые носят критиче-

[1] В ряде регионов незаконно ограничивают пикеты. Юристы пожаловались в прокуратуру // ОВД-Инфо. URL: https://ovdinfo.org/articles/2019/04/05/v-ryade-regionov-nezakonno-ogranichivayut-pikety-yuristy-pozhalovalis-v (дата обращения: 04.12.2019).

ский характер. Таковы требования плюрализма, терпимости и широты взглядов, без которых не существует демократического общества[1].

Сегодня проблема защиты свободы мысли и слова как никогда актуальна во всем мире. Ее значимость и для российского общества, по данным ФОМ, постоянно возрастает. Так, в сравнении с 2018 годом доля респондентов, отметивших свободу слова в качестве наиболее важного для них права, увеличилась с 20 до 24%[2].

Важнейшая гарантия свободы мысли и слова — обеспечение свободной деятельности СМИ, пра́ва свободно искать и получать информацию. Как показывают социологические исследования, чаще всего граждане узнают новости и получают информацию посредством телевидения и новостных сайтов в Интернете. При этом популярность Интернета как источника социально значимых сведений постепенно растет. Если в 2017 году телевидение являлось основным источником информации для 78% опрошенных, а новостные сайты в Интернете — лишь для 41% опрошенных, в 2018 году это соотношение составило соответственно 71 и 43%, в 2019 году — 64 и 45%[3]. Одновременно опросы, проведенные в 2019 году, свидетельствуют о снижении доверия к СМИ. Так, несмотря на то что большинство граждан по-прежнему преимущественно доверяют новостной информации на телевидении (35%), доля опрошенных, у которых указанная информация часто вызывает недоверие и сомнения, увеличилась и составила 31% (в 2018 году — 24%)[4]. Критичное отношение к информации из СМИ обуславливает необходимость повышения качества новостного контента, укрепления независимости СМИ, обеспечения профессиональных прав журналистов.

Значительная часть поступивших непосредственно **в адрес Уполномоченного обращений** по вопросам защиты свободы слова и доступа к информации касалась **профессиональной деятельности журналистов** (18 обращений). Они условно делятся на две группы: первая — жалобы российских журналистов, пострадавших в результате осуществления своей профессиональной деятельности за рубежом, и жалобы журналистов, подвергшихся давлению и преследованию со стороны представителей органов власти разных уровней в нашей стране.

На Украине до настоящего времени запрещена ретрансляция Первого канала, «РТР-Планета», «Россия 24», «Россия 1», НТВ, ТНТ и многих других[5]. А в октябре 2019 года Верховной Радой Украины было принято решение о запрете выступать на российском телевидении гражданам Украины. Дело дошло до того, что в украинском парламенте создана временная следственная комиссия по обеспечению противо-

---

[1] Постановление ЕСПЧ от 11 февраля 2010 г. «Дело "Федченко (Fedchenko) против России"» (жалоба № 48195/06) // Бюллетень ЕСПЧ. 2010. № 9.

[2] См. параграф 1.1.

[3] Источники информации: предпочтения. Опрос ФОМнибус 18 августа 2019 г. 53 субъекта РФ, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/SMI-i-internet/14256 (дата обращения: 13.02.2020).

[4] Источники новостей и доверие СМИ. Опрос ФОМнибус 20 января 2019 г. 53 субъекта РФ, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/SMI-i-internet/14170 (дата обращения: 13.02.2020).

[5] Проведенный в 2019 г. Киевским международным институтом социологии опрос 2004 граждан из 129 населенных пунктов Украины показал, что 53,5% опрошенных считают, что запрет российских телеканалов на Украине ведет к ограничению прав самих украинских граждан. Процент респондентов, выбирающих этот ответ, растет с февраля 2018 г.: тогда таких было 43,7%, в сентябре 2018 г. — 49,6%. См.: Это была ошибка. За год больше половины украинцев выступили против запрета российских каналов — соцопрос // Интернет-издание. Страна.ua. URL: https://strana.ua/news/191012-bolshe-poloviny-ukraintsy-vystupili-protiv-zapreta-rossijskoho-televidenija.html (дата обращения: 11.02.2020).

действия информационному влиянию России[1]. Лицензии на вещание лишен телеканал «112 Украина», который ранее обвинялся в трансляции пророссийских позиций.

Из-за угроз в адрес журналистов канала и их близких в июле 2019 года отменен телемост между российским каналом «Россия 1» и украинским NewsOne[2]. Против телеканала началась массированная информационная атака. А в сентябре 2019 года Национальный совет Украины по телевидению и радиовещанию обратился в суд, чтобы лишить телеканал NewsOne лицензии и закрыть его «за разжигание вражды». Подобные действия грубо нарушают международные нормы о праве на свободу мысли и слова и противоречат всякому здравому смыслу.

Журналистское сообщество, Уполномоченный, властные структуры объединились для защиты журналистов. Такие совместные действия предпринимались, в частности, для освобождения арестованного в связи со своей профессиональной деятельностью руководителя портала РИА «Новости. Украина» **К. В. Вышинского**. В сентябре 2019 года он стал участником взаимного российско-украинского возвращения заключенных к себе на родину. Однако уголовное дело в отношении него не прекращено, обвинение не снято, он по-прежнему вызывается в суд для участия в процессе на территории Украины.

> ***История вопроса.*** *Журналист подвергся преследованию за то, что в 2018 г. освещал празднование Дня Победы на Украине. Тогда в крупнейших городах страны в память о подвиге советских солдат прошли массовые акции, которые, несмотря на провокации со стороны радикалов, собрали множество неравнодушных людей. Распространение данной информация шло вразрез с политическими интересами Киева, решением которого профессиональная деятельность К. В. Вышинского была приравнена к государственной измене. По данной статье журналисту грозило от 10 до 15 лет лишения свободы. Уполномоченный неоднократно обращалась к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека, украинским властям, а также к Комиссару Совета Европы по правам человека, генеральному секретарю Совета Европы, представителю ОБСЕ по вопросам свободы СМИ с призывом содействовать освобождению К. В. Вышинского. Много усилий потребовалось на то, чтобы журналист был вызволен.*

Права российских журналистов нарушались, к сожалению, и на территории других государств. В июне 2019 года съемочная группа телеканала **«Россия 24» подверглась оскорбительным действиям со стороны националистов в Тбилиси**.

Не менее возмутительный инцидент произошел во Франции. 5 мая 2019 г. **в Париже полицией была избита корреспондентка РИА «Новости» В. Иванова**, которая освещала ситуацию в городе. Это вызвало большой общественный резонанс в нашей стране и за рубежом.

Данную проблему Уполномоченный поднимала в ходе встречи с Послом Франции в России С. Берманн 17 сентября 2019 г. В настоящее время доследственная проверка еще не завершена. Надеемся, что французские правоохранительные органы проведут объективное расследование инцидента.

---

[1] На Украине займутся противодействием информационному влиянию России // Интернет-газета Lenta.ru. URL: https://lenta.ru/news/2019/10/17/ihborotba/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews (дата обращения 10.02.2020).

[2] Украинский телеканал отменил телемост с Москвой из-за угроз // РИА. Новости. URL: https://ria.ru/20190708/1556308928.html (дата обращения: 14.01.2020).



Стоп-кадры видео избиения корреспондента РИА «Новости» в Париже В. Ивановой. Май 2019 года

В последнее время ухудшилась ситуация с соблюдением прав российских журналистов на территории государств Прибалтики. В июле 2019 года по надуманным причинам были заблокированы сразу два сайта медиагруппы МИА «Россия сегодня»: Baltnews.lv в Латвии и Sputnik в Литве.

Из-за прямого политического давления и угроз уголовного преследования журналистов редакция Sputnik Estonia приняла решение приостановить работу с 1 января 2020 г. В декабре 2019 года Уполномоченный обратилась к канцлеру права Эстонии Ю. Мадизе с просьбой оказать содействие в обеспечении свободы прессы и прав журналистов информационного агентства Sputnik Estonia на безопасность и благоприятные условия работы[1].

Случаи нарушения прав журналистов были предметом обсуждения на **расширенном заседании временной комиссии Совета Федерации по информационной политике и взаимодействию со СМИ** на тему «Нарушение прав журналистов от Украины до Великобритании», в котором приняла участие Уполномоченный. Участники мероприятия отметили, что журналисты все чаще становятся жертвами политических игр, в мире идет ограничение свободы массовой информации, меньше остается независимых изданий. По итогам работы круглого стола было направлено обращение к представителю ОБСЕ по вопросам свободы СМИ А. Дезиру с просьбой рассмотреть случаи давления на представителей СМИ и принять меры.

В этой связи Уполномоченный полностью разделяет подход Комиссара Совета Европы по правам человека Д. Миятович, согласно которому государства должны занять более серьезную позицию в отношении соблюдения стандартов прав человека, которые они взяли на себя в контексте безопасности представителей СМИ, обеспечить защиту журналистов сотрудниками полиции, положить конец безнаказанности нарушения прав представителей СМИ, создать такое правовое поле, которое защищало бы журналистов и не давало бы возможности оказывать на них давление[2]. Относительно ситуации на Украине она также совершенно справедливо указывала на

[1] Москалькова Т. Н. обратилась к эстонской коллеге из-за давления на Sputnik // РИА «Новости». URL: https://ria.ru/20191228/1562967101.html (дата обращения: 31.01.2020).

[2] Не стреляйте в журналиста. Совет Европы призывает защитить свободу СМИ // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3613795 (дата обращения: 31.01.2020).

то, что расследования убийств сотрудников СМИ «слишком часто» ведутся неэффективно, что «способствует созданию атмосферы безнаказанности, которая сделала возможным новые нападения на журналистов»[1].

Уполномоченный неоднократно выражала свою позицию по данному вопросу: любое ограничение свободы слова, а тем более насилие в отношении представителей СМИ, выполняющих свой профессиональный долг, категорически неприемлемо[2].

Проблема **защиты прав журналистов** в ходе профессиональной деятельности остается **актуальной и для России**. В обращениях в защиту прав журналистов указывались факты, когда публичные выступления в СМИ, связанные с критикой действий и решений отдельных представителей власти, повлекли попытки их притеснений, вплоть до увольнения с работы или даже привлечения к уголовной ответственности.

Так, с должности главного редактора газеты «Урюпинская правда» уволена Ольга Шушлебина за то, что она разместила фотографию политика федерального уровня ниже фото областного депутата. Увольнению подверглись также корреспондент «Коммерсантъ» Мария Карпенко и еще несколько сотрудников отдела политики издания. В Краснодарском крае был задержан журналист Глеб Пьяных, который, как он сам написал в объяснительной сотрудникам полиции, «снимал репортаж о незаконном строительстве на землях сельхозназначения». Большой общественный резонанс получило дело журналиста Ивана Голунова, обвиненного в распространении наркотиков.

Благодаря активной гражданской позиции федеральных и региональных СМИ, правозащитного сообщества, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации эти случаи не остались без внимания. Получив сигнал о нарушениях прав журналистов, Уполномоченный обращалась в компетентные органы с ходатайствами о проведении проверки, прекращении нарушений и восстановлении нарушенных прав.

В связи с обращениями по поводу привлечения к уголовной ответственности журналистки С. Прокопьевой в Псковской области, которой инкриминируется совершение преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 205.2 УК РФ (оправдание терроризма), по просьбе Уполномоченного органами прокуратуры проводилась проверка. По ее итогам дело возвращено для дополнительного расследования и осуществления ряда процессуальных действий. Оно остается на контроле.

В 2019 году в отношении России в общей сложности было вынесено 19 постановлений ЕСПЧ о нарушении свободы выражения мнения[3]. Из них в шести случаях

---

[1] В СЕ обратили внимание на безнаказанность насилия в отношении журналистов на Украине // Российское агентство правовой и судебной информации. URL: http://rapsinews.ru/international_news/20190621/300846231.html (дата обращения: 03.02.2020).

[2] Омбудсмен Татьяна Москалькова — о правах журналистов на бумаге и в жизни // ТАСС. URL: https://tass.ru/opinions/6474868 (дата обращения: 11.02.2020); Москалькова Т. Н. призвала защитить ведущих расследования журналистов // РГ. URL: https://rg.ru/2019/07/23/moskalkova-prizvala-zashchitit-vedushchih-rassledovaniia-zhurnalistov.html (дата обращения: 11.02.2020); Москалькова Т. Н. предложила ввести гарантии защищенности для журналистов-расследователей // Новая газета. URL: https://novayagazeta.ru/news/2019/07/23/153596-moskalkova-predlozhila-vvesti-garantii-zaschischennosti-dlya-zhurnalistov-rassledovateley (дата обращения: 11.02.2020).

[3] Statistics by year 2019 — Violations by Article and by State 2019 // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c= (дата обращения: 30.01.2020).

рассматривались жалобы журналистов на решения судов по искам о диффамации[1]. По всем делам ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение статьи 10 Конвенции со стороны Российской Федерации, и обязал выплатить заявителям различные суммы в качестве компенсации материального ущерба и морального вреда. Общая сумма таких выплат составила 40 611 евро[2].

В своих решениях ЕСПЧ обращал внимание на то, что Европейская конвенция обеспечивает журналистам защиту их прав при условии, *что они действуют добросовестно, с целью предоставления точной и достоверной информации в соответствии с принципами ответственной журналистики*. ЕСПЧ также указал, что государственные служащие, в отличие от частных лиц, подлежат критике с более широкими пределами допустимости. Однако необходимо проводить тщательное разграничение между «фактами» и «субъективными оценками». При рассмотрении вопроса о необходимости вмешательства в свободу выражения мнений в интересах защиты репутации третьих лиц должно быть обеспечено справедливое равновесие между правом на свободу выражения мнений и правом на уважение частной жизни.

В 2020 году мониторинг соблюдения прав журналистов в России и за рубежом будет продолжен Уполномоченным и Аппаратом. Для систематизации этой работы и более оперативного реагирования на нарушения прав представителей СМИ и случаи ограничения свободы слова Уполномоченный планирует организовать в рамках Интернет-приемной отдельную форму подачи жалобы для журналистов, где каждый представитель СМИ по специальной легко оформляемой заявке сможет написать свою историю и обратиться за помощью к федеральному омбудсмену. Все полученные жалобы, а также результаты мониторинга обеспечения свободы слова и СМИ будут обобщаться в так называемую карту нарушений прав журналистов для системного анализа и последующей работы с ними.

Большая группа обращений (194) затрагивала **право инвалидов по слуху на доступ к телевидению**. Люди с ограниченными возможностями здоровья жаловались на некачественное и некомфортное чтение субтитров в телевизионных программах и на малое количество таких телепередач.

В связи с большим объемом поступающих жалоб Уполномоченный в июне 2019 г. обратилась в Минкомсвязи России. В результате приняты меры в целях обеспечения прав инвалидов на доступ к телевидению: с 1 января 2020 г. вступило в силу требование для

[1] Постановление ЕСПЧ от 5 марта 2019 г. «Дело "Скудаева (Skudaeva) против России"» (жалоба № 24014/07) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2019. № 10; постановление ЕСПЧ от 16 апреля 2019 г. «Дело "Ребеченко (Rebechenko) против России"» (жалоба № 10257/17) // Российская хроника ЕСПЧ. 2019. № 3; постановление ЕСПЧ от 2 июля 2019 г. «Дело "Новая газета" и Милашина (Novaya Gazeta and Milashina) против России"» (жалоба № 45083/06) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-194205%22]} (дата обращения: 06.02.2020); постановление ЕСПЧ от 8 октября 2019 г. «Дело "Надтока (Nadtoka) против России"» (№ 2) (жалоба № 29097/08) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-196409 (дата обращения: 06.02.2020); постановление ЕСПЧ от 29 октября 2019 г. «Дело "Новая газета" и Бородянский (Novaya Gazeta and Borodyanskiy) против России"» (жалоба № 42113/09) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-197208 (дата обращения: 06.02.2020); постановление ЕСПЧ от 26 ноября 2019 г. «Дело "Савенко (Лимонов) (Savenko (Limonov)) против России"» (жалоба № 29088/08) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-198640 (дата обращения: 06.02.2020).

[2] Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c= (дата обращения: 10.01.2020).

вещателей всех телеканалов об обеспечении доступности для инвалидов по слуху телепрограмм в размере не менее 5% объема вещания в неделю; 8 общероссийских телеканалов обеспечены скрытыми субтитрами, доступ к которым можно получить через режим «Телетекст». В настоящее время Минкомсвязью России с участием Роскомнадзора, Всероссийского общества глухих и Национальной ассоциации телерадиовещателей проводится разъяснительная работа с вещателями с целью повышения эффективности выполнения вышеуказанных требований. Первые результаты этой работы предполагается оценить по итогам I квартала 2020 г. Уполномоченный продолжает мониторинг ситуации.

Поступали отдельные обращения по вопросам **нарушения прав граждан при использовании средств коммуникаций** (6 обращений). Они касались в основном блокировки различных интернет-ресурсов, обеспечения безопасности в сети Интернет, защиты персональных данных, запрета информации экстремистского характера или информации, наносящей вред развитию несовершеннолетних. Новой формой нарушения прав граждан стало их преследование в Интернете, которое пока не во всех случаях находит адекватную реакцию со стороны правоохранительных органов[1].

В феврале 2019 г. гражданин М. пожаловался на ненадлежащее реагирование УМВД России по Кировской области на его заявления об угрозах расправы над ним, его супругой и ребенком в сети Интернет со стороны бывшего супруга его жены. Прокуратурой Кировской области по инициативе Уполномоченного проведена проверка, по результатам которой отменены 6 постановлений УМВД России по г. Кирову об отказе в возбуждении уголовного дела, материалы по ним направлены на проведение дополнительных процессуальных проверок, внесено требование об устранении выявленных нарушений. Виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В современном мире невиданными темпами происходит переход к **электронным средствам массовой информации**. Интернет, мобильная связь предоставляют колоссальные коммуникационные возможности для реализации свободы слова. Но эти процессы одновременно прибавили и проблем, связанных со злоупотреблениями свободой массовой информации. В данной связи возникает потребность в дополнительном правовом регулировании оборота электронной информации, которое бы обеспечивало **баланс между правом гражданина свободно распространять информацию и его обязанностью не злоупотреблять свободой слова**, не ущемлять права других граждан, законные интересы общества и государства.

За последнее время в российское законодательство было внесено немало изменений, связанных с формированием современного цифрового общества. Так, декриминализованы действия, направленные на размещение гражданами на своих стра-

[1] Володин В. В. поручил создать рабочую группу по вопросу борьбы с преследованием в Интернете // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/7310395 (дата обращения: 06.02.2020).

ницах в социальных сетях информации, которую можно отнести по формальным признакам к возбуждающей ненависть либо вражду, а также унижающей человеческое достоинство, однако не несущие угрозы общественному порядку и в случае, если они совершены впервые[1]. В марте 2019 года приняты законы, направленные на пресечение распространения недостоверной информации[2] и информации, в которой в неприличной форме выражено явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации[3].

Но, во-первых, в нормативном регулировании свободы слова в Интернете остается еще много пробелов, которые обозначала в том числе Уполномоченный в своих предыдущих докладах и публичных выступлениях[4]; во-вторых, действующее регулирование далеко от совершенства, на что справедливо обращает внимание экспертное сообщество[5].

Выступая на Международном конгрессе по кибербезопасности в городе Москве 6 июля 2018 г., Президент Российской Федерации отметил, что принципиально важно создать такое гибкое правовое регулирование, которое будет не тормозить, а успевать за прорывным развитием цифровых технологий и надежно защищать экономические свободы, собственность, безопасность, частную жизнь и личное пространство граждан[6].

При подготовке и принятии законов, направленных на регламентацию свободы слова в Интернете, на наш взгляд, следует исходить из позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу критериев ограничения основных прав и свобод. В качестве них обозначены следующие: социальная оправданность целей ограничения; соразмерность, пропорциональность, справедливость, адекватность и необходимость ограничений; право человека должно сохранить свое реальное содержание; вводимые ограничения не должны иметь обратной

---

[1] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 519-ФЗ «О внесении изменения в статью 282 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8445; Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 521-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8447.

[2] Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1220.

[3] Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 30-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1221.

[4] В Госдуме поддержали идею омбудсмена об определении понятия «интернет-преступление» // ДумаТВ. URL: https://dumatv.ru/news/v-gosdume-podderzhali-ideyu (дата обращения: 05.08.2019); В комитете СФ поддерживают идею омбудсмена об определении понятия «интернет-преступление» // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/6680809 (дата обращения: 05.08.2019).

[5] СПЧ просит Совет Федерации отклонить законопроекты о наказаниях за фейковые новости и неуважение к власти // Официальный сайт СПЧ. URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5324/ (дата обращения: 13.02.2020); Тиунова Н. В. Некоторые проблемные аспекты осуществления государственного контроля и привлечения к административной ответственности за нарушения прав покупателей несанкционированными и обезличенными интернет-магазинами в России // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2019. № 1. С. 152–162; Струков К. В. Контрольная деятельность Российского государства за информационными отношениями в сети Интернет // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 104–111; Уваров А. А., Кирпичникова А. В. Интернет в системе правового регулирования средств массовой информации // Информационное право. 2018. № 2. С. 20–23; Бендюрина С. В. К вопросу о свободе слова в сети Интернет // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 33–35.

[6] Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на Международном конгрессе по кибербезопасности в г. Москве, 6 июля 2018 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/57957/ (дата обращения: 13.02.2020).

силы, но должны быть точно сформулированными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения; публичные интересы могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения эквивалентны социально необходимому результату[1].

Задачей по совершенствованию правового регулирования сети Интернет может быть усиление гарантий права на тайну персональных данных, в том числе при расширении возможностей и функционалов порталов государственных услуг.

[1] См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2655; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2015 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и пункта 2 статьи 11 Федерального закона "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) " в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2015. № 12. Ст. 1801; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2012 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" и статьи 24 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3977; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 февраля 2019 г. № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб Безрукова Сергея Витальевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 152.2 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2019. № 3; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 февраля 2019 г. № 275-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб Безруковой Анны Олеговны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 152.1 и пунктом 1 статьи 152.2 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2019. № 3.













ТЕМАТИКА ОБРАЩЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ







Глава 3

ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ И СВОБОД

3.1. ТРУДОВЫЕ ПРАВА

В рейтинге значимости прав и свобод человека и гражданина для жителей России, сформированном по результатам опросов, ежегодно проводимых ФОМ по просьбе Уполномоченного, право на труд на протяжении многих лет входит в первую пятерку[1]. На принципиальное значение права на труд в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. обратил внимание Президент Российской Федерации, предложив закрепить в Конституции Российской Федерации требование о том, что МРОТ не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также расширить практику социального контракта при трудоустройстве, обеспечить достойную и справедливую оплату труда для специалистов, которые работают в важнейших для общества и страны сферах[2].

Необходимо отметить, что государством, его институтами принимаются значительные усилия по обеспечению трудовых прав граждан. В 2019 году законодательно упрощен механизм принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику, посредством наделения соответствующими полномочиями государственных инспекторов труда[3]. Необходимость этих мер Уполномоченным подчеркивалась и в предыдущих ежегодных Докладах.

Вводится электронная форма ведения трудовых книжек[4]. Данная мера призвана повысить уровень сохранности сведений о трудовой деятельности, упростить процедуру трудоустройства для работников и снизить издержки работодателя и работника, связанные с трудоустройством.

С 1 января 2021 г. вступит в силу новый Перечень производств, работ и должностей, на которых ограничивается применение труда женщин, разработанный Минтрудом России с учетом современных условий[5]. Согласно указанному перечню, **количество профессий, по которым запрещено использование женского труда, сократилось с 456 до 100**. Такое предложение также ранее высказывалось Уполномоченным.

На повышение гарантий права на справедливую оплату труда направлено принятое в апреле 2019 года Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 17-П, в котором сказано, что выплаты, связанные со сверхурочной работой,

---

[1] См. параграф 1.1.

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 15 января 2020 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 19.01.2020).

[3] Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 393-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации по вопросам принудительного исполнения обязанности работодателя по выплате заработной платы и иных сумм, причитающихся работнику» // СЗ РФ. 2019. № 49. Ст. 6952; Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 402-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве"» // СЗ РФ. 2019. № 49. Ст. 6961.

[4] 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.

[5] Приказ Минтруда России от 18 июля 2019 г. № 512н «Об утверждении перечень производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда женщин» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.08.2019).

работой в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни, в отличие от компенсационных выплат иного характера (за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, в местностях с особыми климатическими условиями), не могут включаться в состав регулярно получаемой месячной заработной платы[1]. Этот вопрос ранее поднимался в Докладе о деятельности Уполномоченного за 2017 год.



Фото: открытые источники

Вместе с тем в сфере трудовых отношений остается немало острых проблем, о чем свидетельствует количество протестных акций, которые проходят в связи с сокращением кадров, увольнением людей на обанкротившихся предприятиях, несвоевременной выплатой заработной платы и несогласием с ее размером, претензиями к условиям труда. Так, по данным Роструда, в 2019 году в России прошло более 50 протестных трудовых акций[2].

Протестные акции, как представляется, возникают там, где отсутствует конструктивное взаимодействие между работодателем и трудовым коллективом, где слабо работают профсоюзы и трехсторонние комиссии. На этом сделал акцент Президент Российской Федерации на X съезде Федерации независимых профсоюзов в мае 2019 года, обращаясь к Правительству Российской Федерации и к руководству регионов[3].

К Уполномоченному за год поступило **1524 обращения** по вопросам соблюдения и реализации трудовых прав, что на 5,4% меньше, чем в 2018 году[4]. Наблюдается стабильное снижение числа коллективных жалоб: в 2019 году — 98 (6,4%), в 2018 году — 111 (6,9%), в 2017 году — 129 (9,3%), что свидетельствует прежде всего о постепенном уменьшении грубых и массовых нарушений трудовых прав граждан. Более половины (55%) коллективных жалоб вызваны невыплатой заработной платы; остальные связаны с нарушениями в части охраны труда, условий труда и отдыха, с вопросами увольнения из-за организационно-штатных мероприятий, с отказами работодателей в оформлении трудовых отношений.

Тематика и масштабы обращений за последние **два** года показаны на рис. 34.

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2019 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, а также частей первой — четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. Ф. Жарова» // СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 2026.

[2] Информация Федеральной службы по труду и занятости по результатам мониторинга протестных акций (с 9 января по 31 декабря 2019 г.). Документ опубликован не был. Данные представлены Федеральной службой по труду и занятости.

[3] Путин В. В. призвал расширить работу в формате «власть — работодатели — профсоюзы» // РИА Новости. URL: https://ria.ru/20190522/1554804563.html (дата обращения: 11.01.2020).

[4] В том числе обращения в защиту прав граждан, осуществляющих трудовую деятельность по гражданско-правовым договорам.



Рис. 34. Тематика обращений по вопросам трудовых прав за 2018–2019 годы

Как видно из диаграммы, уменьшилось количество обращений по вопросам нарушения работодателями требований законодательства по оформлению трудовых отношений, охране труда. Однако увеличилось число жалоб, связанных с увольнением и оплатой труда. Они составляют 74% от всех обращений этой категории.

Из общего числа обращений, которые касались **вопросов увольнения**, в 281 случае заявители жаловались на вынесенные в суде решения об увольнении (за прогул, появление в нетрезвом виде, в результате сокращения штатов и т. п.); 306 заявителей не согласны с увольнением, но в суд не обращались (на момент поступления жалобы к Уполномоченному срок для обращения в суд пропущен); 55 человек подали жалобы на понуждение к увольнению.

На 4% увеличилось по сравнению с 2018 годом количество жалоб, связанных с вопросами **оплаты труда (489)**. 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), невыплату надбавок, доплат, неоплату сверхурочных работ, отпусков, несправедливые расценки и тарифы и т. п.

Работники ООО ЧОП «Навигатор» З. и С. обратились с жалобами на невыплату заработной платы. В результате проверки, проведенной Люберецкой городской прокуратурой Московской области по инициативе Уполномоченного, генеральный директор общества привлечен к административной ответственности, выданное работодате-

лю представление об устранении нарушений трудового законодательства исполнено: права работников на своевременную оплату труда восстановлены.

В этой связи заслуживают поддержки принятые по инициативе Правительства Российской Федерации изменения в законодательство в части наделения инспекции по труду правом предоставлять документы в ФССП России для автоматического списания средств со счетов работодателей с тем, чтобы обеспечить гарантии работников на своевременную выплату заработной платы во внеочередном порядке.

Анализ обращений показывает, что системной проблемой остается «теневая» оплата труда, отказы работодателя оплачивать труд легально.

Жительница Челябинской области К. обратилась с жалобой на несправедливую оплату работодателем ее труда повара без составления письменного трудового договора. Уполномоченным направлено в прокуратуру Челябинской области мотивированное обращение о проверке доводов заявительницы, по результатам которой работодателю, индивидуальному предпринимателю И., объявлено предостережение. Заявительнице были осуществлены выплаты в полном объеме.

Более чем на треть (на **36%**) уменьшилось количество обращений, связанных с нарушениями работодателями прав работников при **оформлении трудовых отношений**. Поступали жалобы на невозврат и неправильное оформление трудовых книжек, на отказы работодателя во внесении исправлений в трудовые книжки и в выдаче работнику копий документов, просьбы о содействии в признании отношений трудовыми, когда в оформлении трудовых договоров было отказано или их подменяли гражданско-правовыми актами.

Работник ООО «Спецремстрой» З. пожаловался на невыдачу трудовой книжки при увольнении. По инициативе Уполномоченного Государственной инспекцией труда в Самарской области проведена проверка, в результате которой на виновное должностное лицо и на организацию наложены административные штрафы, работодателю внесено соответствующее предписание. В итоге трудовая книжка заявителю выдана.

В сфере **охраны труда** стало меньше обращений по вопросам соблюдения стандартов безопасности труда, реализации права на осуществление лечебно-профилактических и реабилитационных мер в области охраны труда. Заявители в основном выражали несогласие с результатами специальной оценки условий труда на рабочих местах, жаловались на уклонение работодателя от ее проведения, на нарушения при переподготовке, аттестации, повышении квалификации, реализации права на различные льготы, установленные законодательством в сфере труда.

Трудовой коллектив ФГБУЗ «Центральная медико-санитарная часть № 31 ФМБА», г. Новоуральск, пожаловался на то, что на 214 рабочих местах учреждения не проведена специальная оценка условий труда (СОУТ). По результатам проверки, проведенной надзорными органами Свердловской области по просьбе Уполномоченного, доводы жалобы подтвердились, работодателю выданы предписания об устранении выявленных нарушений: СОУТ на 214 рабочих местах полностью осуществлена в соответствии с законодательством.

С каждым годом уменьшается количество обращений о нарушениях **условий труда и отдыха**, установленных трудовыми договорами и локальными актами. В общей сложности их поступило 73 (около 5%). В них указывается на необеспечение работников необходимыми средствами защиты, несогласие с отказами в предоставлении отпуска, с привлечением к сверхурочным работам.

В связи с жалобой работника ЗАО «Делсот» Челябинской области на нарушение трудовых прав работников общества и работников МБУ «Центр коммунального обслуживания и благоустройства Миасского городского округа», где он трудился ранее, по инициативе Уполномоченного Государственной инспекцией труда в Челябинской области проведена проверка общества и учреждения, в ходе которой установлены факты многочисленных нарушений трудовых прав, в том числе необеспечение работников средствами индивидуальной и коллективной защиты. Руководству ЗАО «Делсот» выдано соответствующее предписание, виновное должностное лицо общества и учреждение привлечены к административной ответственности.

По результатам рассмотрения жалоб в сфере трудовых правоотношений оказано содействие в восстановлении прав работникам **по 24 индивидуальным и 12 коллективным жалобам, а также по 4 инициативным обращениям**.

В числе организаций, работникам которых оказано содействие в выплате заработной платы по коллективным обращениям: МБУ «Центр коммунального обслуживания и благоустройства Миасского городского округа» (Челябинская область, 970 человек); ООО «Клининг Юг» (Ростовская область, 2 человека); холдинг «Настюша» (ООО «Торговый дом “Настюша”», ОАО «Черкизово» и ЗАО «Хлебокомбинат “ПЕКО”», город Москва, 614 человек); ФГКУ «145 военный госпиталь» (Камчатский край, 161 человек); Усть-Катавский вагоностроительный завод им. С. М. Кирова — филиал ФГУП «Государственный космический научно-производственный центр им. М. В. Хруничева» (Челябинская область, 3351 человек); АО «Завод МДФ» (ХМАО-Югра, 287 человек); ОАО «Избербашский радиозавод им. Плешакова П. С.» (Республика Дагестан, 200 человек) и другие.

Общее количество работников, в отношении которых осуществлены компенсационные меры, составило около **15,5 тыс.**, в результате чего работникам выплачено **более 582,5 млн руб**.

Поступила жалоба А. на невыплату заработной платы работникам ОАО «Черкизово», г. Москва. В результате принятых прокуратурой г. Москвы мер задолженность по оплате труда перед 614 работниками холдинга погашена на сумму более 169,45 млн руб. К сожалению, руководству холдинга нормализовать ситуацию на предприятиях не удалось, в отношении входящих в холдинг обществ в настоящее время осуществляются процедуры банкротства.

По результатам проверок, проведенных по ходатайству Уполномоченного, в адрес хозяйствующих субъектов прокуратурой внесено 25 представлений и 8 предостережений, Государственной инспекцией труда — 14 предписаний, Федеральной антимонопольной службой — 1 предписание. 35 должностных лиц и 14 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, итоги тематического Координационного совета уполномоченных по правам человека, прошедшего 15–16 мая 2019 г. в городе Казани[1], позволяют выделить в трудовой сфере ряд актуальных проблем, требующих решения.



Заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека. Май 2019 года, г. Казань

По-прежнему остро стоят вопросы, связанные с защитой работников от **незаконных увольнений и немотивированных отказов в трудоустройстве**. Одна из проблем в данной сфере была связана с отсутствием в действующем законодательстве правового механизма, обеспечивающего в соответствии с частью 1 статьи 178 ТК РФ сохранение среднего заработка на период трудоустройства работникам, уволенным в связи с ликвидацией организации, — в случае, если право на предоставление соответствующих выплат возникло у работника уже после завершения ликвидационных процедур.

На данный пробел в правовом регулировании обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации, который признал указанную практику противоречащей Конституции Российской Федерации[2] и рекомендовал внести в действующее

[1] Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2019. № 6 // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/bulleteny (дата обращения: 12.12.2019); Координационный совет уполномоченных по правам человека «Защита трудовых прав граждан» 16 мая 2019 г., г. Казань, Республика Татарстан.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2018 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 178 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М. В. Трофимовой» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8794.

правовое регулирование изменения, направленные на установление правового механизма, обеспечивающего сохранение среднего заработка на период трудоустройства наравне с другими уволенными в связи с ликвидацией организации работниками тем из них, кто приобретет право на предоставление данной гарантии после завершения ликвидации организации-работодателя.

Соответствующий законопроект[1] внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу и принят в первом чтении 25 сентября 2019 г. Уполномоченный рекомендует Государственной Думе ускорить его рассмотрение.

До сих пор не нашел своего полного разрешения в законодательстве вопрос **об ограничении права на участие в забастовке**. В 2019 году забастовки широко использовались гражданами для привлечения внимания общества и государства к проблемам трудовой сферы — забастовки строителей в Орловской области, крановщиков в городе Казани, дальнобойщиков в Краснодарском крае, медицинских работников в Новгородской, Пермской, Архангельской областях[2]. Несмотря на то что по общему правилу закон запрещает увольнять граждан за участие в забастовках, для обеспечения безопасности личности, общества и государства установлены исключения из этого правила в отношении, например, работников организаций, эксплуатирующих радиационно- и ядерно-опасные производства и объекты в области использования атомной энергии, работников федерального железнодорожного транспорта, государственных гражданских служащих и военнослужащих, авиационного персонала гражданской авиации, осуществляющего обслуживание (управление) воздушного движения, и в ряде других случаев.

Конституционный Суд Российской Федерации, оценивая нормы, запрещающие забастовку железнодорожным работникам, не усмотрел в них нарушений прав граждан. В соответствии с его Определением от 8 февраля 2007 г. № 275-О-П, любые обстоятельства, которые могут нарушить нормальное функционирование железнодорожного транспорта, затрагивают интересы как каждого человека, так и государства, что дает основания для введения соответствующих ограничений проведения забастовок[3].

Вместе с тем необходим единообразный подход относительно соразмерности устанавливаемых российским законодательством ограничений права на забастовку. В частности, важно реализовать требование, предусмотренное пунктом 2 статьи 34

---

[1] Проект федерального закона № 736450-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части предоставления гарантий по выплате выходного пособия и сохранению среднего месячного заработка работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, в том числе из организации, расположенной в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: http://sozd.duma.gov.ru/bill/736450-7 (дата обращения: 24.12.2019).

[2] Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности в первом квартале 2019 года, подготовленного Центром социально-трудовых прав // Сайт Центра социально-трудовых прав. URL: http://trudprava.ru/images/content/Monitoring_1_Quart_2019.pdf (дата обращения: 11.12.2019); Как протестуют россияне. Результаты мониторинга протестной активности в третьем квартале 2019 года, подготовленного Центром социально-трудовых прав // Сайт Центра социально-трудовых прав. URL: http://trudprava.ru/images/content/Monitoring_3_Quart_2019.pdf (дата обращения: 11.12.2019).

[3] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2007 г. № 275-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Линева Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 26 Федерального закона "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации"» // Сайт СПС «Гарант». URL: http://www.garant.ru/products/pro/prime/doc/1683209 (дата обращения: 24.12.2019).

Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»[1], в части утверждения перечня профессий работников железнодорожного транспорта общего пользования, забастовка которых не допускается.

В 2019 году к Уполномоченному стали поступать отдельные жалобы граждан предпенсионного возраста на сложности в трудоустройстве и на угрозу увольнения при сокращении штатов. Законодательством предусмотрены отдельные гарантии для работников предпенсионного возраста — в частности, установлена уголовная ответственность за их необоснованное увольнение[2]. Вместе с тем доказывание факта дискриминации при увольнении работников зачастую сопряжено с трудностями. Это отмечалось и ранее при анализе практики применения статьи 145 УК РФ, предусматривающей ответственность за необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет[3].



Фото: пресс-служба Уполномоченного

С учетом изложенного представляется актуальным вопрос об упрощении бремени доказывания работниками дискриминации в сфере труда в судебных спорах. Эффективной мерой защиты лиц предпенсионного возраста может также стать квотирование рабочих мест для данной категории работников в каждом регионе с учетом демографической ситуации (в пределах 1–3% от числа среднесписочной численности работодателя).

Латентный характер дискриминации при увольнении, включая увольнение работников предпенсионного возраста, свидетельствует о необходимости усиления надзора за соблюдением закона в указанной сфере. В этой связи положительно оценивается издание Генеральной прокуратурой Российской Федерации приказа от 15 марта 2019 г. № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан»[4].

Проблемным остается вопрос погашения задолженности по заработной плате работникам **при несостоятельности (банкротстве) предприятий**. Необходимо отметить, что в 2019 году отмечена позитивная тенденция снижения числа юридических лиц, признанных банкротами: по итогам трех кварталов 2019 года оно уменьшилось на 7,6% в сравнении с аналогичным периодом прошлого года. Вместе с тем в отдельных отраслях — в сфере коммерческих услуг, электроэнергетики — случа-

---

[1] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

[2] Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 352-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6192.

[3] Маринкин Д. Н., Пашоян Н. О. К вопросу о современных проблемах реализации права на труд в Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. 2018. № 3. С. 14–17.

[4] Законность. 2019. № 5.

ев банкротства в третьем квартале 2019 года стало больше[1]. Уполномоченный считает целесообразным вернуться к комплексному подходу со стороны законодателя к проблеме защиты работников при банкротстве — и реализации, в том числе в качестве дополнительной страховой модели защиты, успешно применяемой во многих государствах мира.

По поручению Президента Российской Федерации в связи с обращением Уполномоченного мониторинг данной проблемы находится на контроле Правительства Российской Федерации[2]. Вместе с тем в 2019 году не наблюдалось подвижек по рассмотрению принятого Государственной Думой в первом чтении еще в феврале 2018 года законопроекта № 340620-7[3], которым предлагается предоставить субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям право в ходе банкротства погашать требования работников по зарплате. Уполномоченный рекомендует Государственной Думе ускорить рассмотрение указанного законопроекта.

Повышению законности в трудовой сфере могло бы послужить **ужесточение ответственности работодателей за допускаемые ими нарушения прав работников**. К сожалению, установленный на сегодняшний день размер административной ответственности за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора (часть 4 статьи 5.27 КоАП РФ) и за воспрепятствование законной деятельности государственного инспектора труда (статья 19.4.1 КоАП РФ) не выполняет свою превентивную роль. Незначительные штрафы не воспринимаются как наказание, побуждающее к изменению поведения.



Фото: открытые источники

Региональные уполномоченные обращают внимание на случаи воспрепятствования недобросовестными работодателями проведению проверок государственным инспектором труда, чтобы сокрыть факты задолженности перед работниками по заработной плате. В результате работодатель привлекается к административной ответственности по статье 19.4.1 КоАП РФ, что

[1] Банкротства юридических лиц в России: основные тенденции (III квартал 2019) // Сайт Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. URL: http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Analitics/PROM/2019/Bnkrpc-3–19.pdf (дата обращения: 29.11.2019).

[2] Поручение Президента Российской Федерации № Пр-621 от 16 апреля 2018 г. «О разработке механизма ответственности работодателей (собственников) обанкротившихся предприятий перед трудовыми коллективами при невыплате заработной платы».

[3] Проект федерального закона № 340620-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" в части совершенствования регулирования защиты прав работников, бывших работников должника в ходе дела о банкротстве» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/340620-7 (дата обращения: 07.11.2019).

позволяет ему избежать более жестких мер ответственности за невыплату заработной платы[1].

Распространенность нарушений при оформлении трудовых договоров отмечена и представителем Генеральной прокуратуры Российской Федерации на Координационном совете уполномоченных по правам человека 16 мая 2019 г. в городе Казани. Учитывая изложенное, представляется необходимым **усиление административной ответственности за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора**, а также за административные правонарушения, затрудняющие осуществление государственным инспектором труда своих полномочий по защите трудовых прав граждан. В этой связи предлагается увеличить указанные санкции соответственно: на должностных лиц — до 50 тыс. руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — до 50 тыс. руб.; на юридических лиц — до 500 тыс. руб. Соответствующие предложения могут быть учтены в новом КоАП РФ, подготовка которого осуществляется межведомственной рабочей группой в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации.

Кроме того, требуется ужесточение наказания работодателей за совершение преступлений, предусмотренных статьей 145.1 УК РФ, посягающих как на социальные права конкретных граждан, так и на стабильность общественных интересов в целом. Соответствующие предложения Уполномоченным внесены в Правительственную комиссию по профилактике правонарушений, членом которой она является, и учтены в итоговом протоколе заседания Комиссии[2].

Полагаем целесообразным **повысить эффективность надзора и контроля в трудовой сфере**. В частности, обеспечению согласованности деятельности контрольно-надзорных органов способствовало бы развитие практики создания межведомственных рабочих групп при прокуратурах субъектов Российской Федерации, которая уже показала свою результативность в ряде регионов (Республике Марий Эл, Ямало-Ненецком автономном округе, Брянской, Оренбургской, Тюменской, Челябинской областях и др.). Было бы полезным привлекать к работе названных рабочих групп уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации либо их представителей. Подобная практика уже широко реализуется в отдельных регионах (Оренбургская, Челябинская области).

3.2. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

Право на жилище и его справедливую оплату на протяжении многих лет в рейтинге значимости прав и свобод человека по результатам ежегодных опросов населения[3] занимает третье место после права на бесплатную медицинскую помощь и образование.

---

[1] Потяева Т. А. Защита трудовых прав граждан — зона внимания государственных и общественных институтов правозащиты // Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2019. № 6. С. 52–53.

[2] Протокол заседания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 24 декабря 2019 г. № 4 // Официальный сайт МВД России. URL: https://media.mvd.ru/files/application/1730431 (дата обращения: 17.02.2020).

[3] См. параграф 1.1.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[1] улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно названо национальной целью.



Фото: пресс-служба Уполномоченного

В 2019 году государством принят ряд мер, направленных на повышение уровня защищенности конституционного права граждан на жилище и улучшение ситуации в жилищной сфере. Дополнительные гарантии были предоставлены гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда[2], добросовестным приобретателям жилья[3], участникам долевого строительства и пайщикам жилищно-строительных кооперативов[4], лицам из числа детей-сирот, достигших 23-летнего возраста[5]; запрещено заключение микрофинансовыми организациями договоров займа под залог жилого помещения[6].

В большинстве регионов страны продолжалось масштабное расселение аварийного жилищного фонда, в столице активно реализовывалась программа реновации жилья, в которую вошли более 5000 жилых домов, дополнительные меры государственной жилищной поддержки в виде льготных условий ипотечного кредитования предоставлены семьям с детьми, дальнейшее развитие получила программа отселения граждан с территории комплекса «Байконур».

С учетом предложений Уполномоченного Правительством Российской Федерации внесены изменения в программу «Обеспечение жильем молодых семей», которые позволят органам государственной власти субъекта Российской Федерации само-

---

[1] СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

[2] Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 473-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" в части переселения граждан из аварийного жилищного фонда» // СЗ РФ. 2019. № 52. Ст. 7791.

[3] Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 51. Ст. 7482.

[4] Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 478-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8404 (вступил в силу с 27 июня 2019 г.).

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397 «О формировании списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включении их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства» // СЗ РФ. 2019. № 15. Ст. 1764.

[6] Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. 2019. № 172.

стоятельно устанавливать квоту приоритетных категорий молодых семей для получения субсидии.

В 2019 году получила частичное разрешение **проблема, связанная с отселением граждан из закрытых военных городков**, которая была отражена в Докладе о деятельности Уполномоченного за 2018 год. С 1 сентября 2019 г. вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2019 г. № 239[1], в соответствии с которым федеральные органы исполнительной власти получили право использовать для переселения граждан, постоянно проживающих в закрытых военных городках, жилые помещения, находящиеся в собственности и закрепленные на праве оперативного управления за этими органами, расположенные в населенных пунктах, в которых находятся закрытые военные городки, либо в других населенных пунктах, расположенных на территории Российской Федерации. Указанные жилые помещения предоставляются при согласии граждан на переселение в них по их выбору по договору социального найма или в собственность бесплатно в порядке очередности.

В минувшем году государству удалось решить в определенной степени **проблему защиты прав добросовестных приобретателей жилья**. Длительное время данная категория граждан оставалась уязвимой в спорах с органами власти за добросовестно приобретенное недвижимое имущество. В связи с этим Уполномоченный неоднократно высказывала обеспокоенность данной проблемой и активно участвовала в законотворческой деятельности по совершенствованию механизмов ее разрешения. В 2019 году по этому поводу высказал свое мнение и ЕСПЧ, признав нарушение со стороны государства права добросовестного приобретателя на защиту собственности и отметив, что гражданин не может принимать на себя риск аннулирования права собственности на квартиру в связи с упущениями со стороны властей в процедурах, специально предназначенных для предотвращения мошенничества в ходе сделки с недвижимостью[2].

16 декабря 2019 г. Президентом Российской Федерации подписан закон, направленный на повышение гарантий добросовестных приобретателей жилья. С 1 января 2020 г. приобретатель недвижимого имущества, полагавшийся на данные ЕГРН, считается добросовестным приобретателем до тех пор, пока в судебном порядке не будет доказано, что он знал или должен был знать об отсутствии права на отчуждение имущества у лица, от которого ему перешли права на него.

Эти и иные меры современной жилищной политики государства отразились на количестве обращений граждан **по вопросам, связанным с нарушением их права на жилище**. В 2019 году их поступило **4492**, что на 15,7% меньше, чем в 2018 году, и на 38% меньше, чем в 2017 году. В том числе поступило 346 коллективных обращений, что на 10% меньше показателей 2018 года и на 57% по сравнению с уровнем 2017 года. Их тематика показана на рис. 35.

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2019 г. № 239 «Об особенностях жилищного обеспечения граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков» // СЗ РФ. 2019. № 21. Ст. 2550.

[2] См.: постановление ЕСПЧ от 9 июля 2019 г. «Дело "Ольховский (Olkhovskiy) против России"» (жалоба № 53716/17) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 17.02.2020); постановление ЕСПЧ от 23 октября 2018 г. «Дело "Атрошенко (Atroshenko) против России"» (жалоба № 4031/16) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 17.02.2020).



Рис. 35. Тематика обращений по жилищным вопросам за 2017–2019 годы

Как видим, наибольший удельный вес составляют обращения по поводу **тарифов за коммунальные услуги и платы за жилье**. Увеличение количества жалоб по данной тематике в определенной степени обусловлено введением новых платежей для граждан в рамках системы регулирования услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО)[1].

Появление в платежных документах за жилищно-коммунальные услуги дополнительных ощутимых сумм за обращение с ТКО вызвало у граждан множество вопро-

[1] Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009; Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 11.

сов относительно непрозрачности формирования тарифов и методики расчета, выявив недостатки ценообразования за новую услугу.

При реализации новой модели управления отходами граждане на территории разных субъектов Российской Федерации оказались в неравном правовом положении, поскольку в одних регионах принимаются решения о взимании оплаты за обращение с ТКО с квадратных метров, а в других — с человека. В своих обращениях к Уполномоченному граждане указывают на несправедливость такой методики для жителей многоквартирных жилых домов, когда в равнозначных по площади квартирах проживает разное количество граждан, а стоимость услуги для них одинакова.

В целях обеспечения справедливой платы для граждан за коммунальную услугу по обращению с ТКО Государственная Дума рекомендовала Правительству Российской Федерации установить в качестве расчетной единицы показатель количества проживающих лиц, а не площадь жилого помещения[1]. Уполномоченный поддерживает это предложение и рекомендует Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о внесении изменений в методику расчета стоимости оплаты за обращение с ТКО для жителей многоквартирных домов, в том числе урегулировать вопрос перерасчета услуги для временно отсутствующих граждан и собственников нескольких жилых помещений.

Наряду с этим полагаем, что в условиях значительной финансовой нагрузки на граждан в части оплаты жилищно-коммунальных услуг следует гарантировать интересы наименее защищенным категориям населения. Признал недопустимым использование различного подхода при компенсации расходов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах членам семей военнослужащих-контрактников, погибших (умерших) после увольнения с военной службы, и Конституционный Суд Российской Федерации[2]. Вместе с тем изменения в законодательство, направленные на устранение правовой неопределенности в части расчета указанной компенсации, до настоящего времени не внесены. Известную напряженность в данном сегменте общественных отношений порождает недостаточная информированность граждан об изменениях стоимости платежей.

Жительница г. Павлово Нижегородской области П. обратилась с жалобой на нарушение ее жилищных прав в связи с повышением размера платы за жилое помещение. Прокуратура Нижегородской области и Государственная жилищная инспекция Нижегородской области по просьбе Уполномоченного провели проверку по указанной жалобе, которая показала, что размер платы за наем жилых помещений муниципального жилищного фонда, установленный в 2014 г., был проиндексирован. Однако наниматели жилых помещений о произошедшей индексации в установленном порядке не были уведомлены. В связи с этим прокуратурой главе администрации внесено представление об устранении нарушений, виновное должностное лицо администрации привлечено к дисциплинарной ответственности.

---

[1] Постановление Государственной Думы Российской Федерации от 21 марта 2019 г. № 5888-7 ГД «Об информации Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Д. Н. Кобылкина о реализации перспективных направлений государственной политики в области экологического развития Российской Федерации, а также перспективах обеспечения экологически безопасного обращения с отходами» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1295.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2019 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона "О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданки Г. В. Журавель"» // СЗ РФ. 2019. № 9. Ст. 882.

О трудностях при получении мер **государственной жилищной поддержки** сообщили 16% обратившихся. Среди них пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций, ликвидаторы аварии на Чернобыльской АЭС, жители Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, вынужденные переселенцы, члены молодых семей, ветераны боевых действий, ипотечные заемщики и другие.

По вопросам помощи **валютным ипотечным заемщикам** к Уполномоченному поступило **188** обращений (4,2%). Граждане сообщали о сложностях в достижении с банками взаимоприемлемых условий реструктуризации, а также выражали обеспокоенность завершением программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам.

Посредством взаимодействия Уполномоченного с Минстроем России, Банком России и АО «ДОМ.РФ» гражданам для разрешения вопроса о государственной поддержке обеспечена возможность рассмотрения заявлений и документов, поданных до 31 октября 2019 г.[1] За время работы данной межведомственной комиссии (2018–2019 гг.) оказана помощь по погашению займов и оставлении в собственности жилья более 7 тысячам граждан.

Сохраняет актуальность проблема обеспечения жильем льготных категорий граждан. О невозможности получения жилья из-за бездействия компетентных органов и отсутствии достаточного объема жилищной поддержки со стороны государства сообщили **674** гражданина из числа **детей-сирот, многодетных семей и семей с детьми[2], инвалидов**, что составило 15% от общего числа обращений. Распределение этих обращений по категориям заявителей показано на рис. 36.



Рис. 36. Количество обращений по вопросам обеспечения жильем льготных категорий граждан в 2019 году

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 2019 г. № 1360 «О внесении изменений в основные условия реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации» // СЗ РФ. 2019. № 43. Ст. 6112.

[2] Дополнительная информация по вопросу защиты жилищных прав семей с детьми, включая многодетные семьи, отражена в параграфе 3.6.

Гражданин Д. обратился в защиту прав своей матери, инвалида I группы, страдающей тяжелым хроническим заболеванием, в связи с чем имеющей право на предоставление жилого помещения вне очереди. По данному вопросу они неоднократно обращались в органы местного самоуправления, однако положительно жилищный вопрос разрешен не был. Прокуратурой г. Волгограда по просьбе Уполномоченного в суд предъявлено исковое заявление к администрации г. Волгограда. В результате принятых мер инвалиду I группы предоставлено жилое помещение.

Остается высокой доля обращений, связанных с проблемами **ведения жилищного учета, предоставления жилья по договору социального найма (616** или 14%). Граждане 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.

Жительница Республики Коми Ш. сообщала, что она с сыном проживала в квартире родителей и состояла в очереди на улучшение жилищных условий. В связи с признанием квартиры непригодной для проживания и длительным неисполнением органом местного самоуправления обязательств о предоставлении иного жилья, на основании решения суда родителям заявительницы была выплачена денежная сумма на покупку новой квартиры. В связи с этим, Ш. и ее сын были сняты с жилищного учета без улучшения их жилищных условий. Прокуратурой г. Сыктывкар по инициативе Уполномоченного в суд предъявлено исковое заявление к администрации г. Сыктывкар о восстановлении заявительницы и членов ее семьи в очереди лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий. В результате принятых мер Ш. и ее сын восстановлены в списке граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Вместе с тем активное использование гражданами дополнительных мер государственной поддержки при реализации права на жилище сказалось на уменьшении количества обращений по данной тематике — на 30% (**267**).

Продолжилось и снижение количества обращений **по вопросам, связанным с расселением аварийного жилищного фонда**. Динамика последних трех лет свидетельствует о медленном, но стабильно положительном восприятии гражданами реформ по оздоровлению данной сферы в субъектах Российской Федерации.

В то же время содержание отдельных жалоб в данной категории (15) свидетельствует о проблеме **строительства некачественного жилья** в рамках реализации программ по расселению аварийного жилищного фонда. Это подтверждает и официальная статистика Фонда содействия реформированию ЖКХ (далее — Фонд). В 2019 году в рамках выездного мониторинга сотрудниками Фонда были выявлены значительные строительные дефекты при осмотре 299 домов в 48 регионах страны. В единый реестр обращений по вопросам качества жилых помещений включены 368 многоквартирных домов. Наибольшее количество таких домов зафиксировано в Московской, Амурской, Астраханской, Пензенской областях, Забайкальском крае[1].

[1] Оперативная информация о деятельности государственной корпорации — Фонда содействия реформированию ЖКХ по состоянию на 1 декабря 2019 г. // Письмо Фонда содействия реформированию ЖКХ от 24 декабря 2019 г. № СС-05/717.

Жители г. Семилуки Воронежской области обратились с жалобой на неудовлетворительное техническое состояние вновь построенного дома в рамках реализации региональной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда». По результатам проверок, инициированных Уполномоченным, выявлены основания для признания указанного дома аварийным и подлежащим сносу. По данному факту по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 и ч. 1 ст. 286 УК РФ, в отношении директора строительной компании и архитектора администрации городского поселения возбуждены уголовные дела. Дом будет расселен.

Уполномоченный считает, что подобные ситуации недопустимы и нуждаются в принятии дополнительных мер, направленных на усиление надзора за качеством строительства и повышение ответственности заинтересованных лиц за неисполнение обязательств в данной сфере.

Из общего числа обращений 8% поступило **по вопросам выселения**. Большинство жалоб по данной тематике поступает от граждан, которые подлежат выселению на основании судебных актов. Наряду с этим встречаются жалобы о незаконных действиях по выселению граждан по другим основаниям.

Заявители, проживающие в общежитии ФГУГП «Гидрогеологическая экспедиция 16 района» в Домодедовском районе Московской области, сообщали, что без каких-либо законных оснований конкурсный управляющий предприятия понуждал их к заключению договоров коммерческого найма на занимаемые жилые помещения, угрожая выселением в случае их отказа. То обстоятельство, что граждане были заселены в общежитие в установленном законом порядке и не подлежат выселению в силу положений ст. 103 ЖК РФ, конкурсным управляющим во внимание не принималось. По инициативе Уполномоченного Домодедовской городской прокуратурой была проведена проверка, в ходе которой нарушения прав граждан подтвердились и конкурсному управляющему Б. внесено предостережение о недопустимости нарушения требований Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»[1] и ЖК РФ.

В 2019 году продолжали поступать жалобы **по вопросам участия в долевом строительстве жилья**. Граждане, которые пострадали в результате действий недобросовестных застройщиков, сообщали о трудностях в получении жилья в связи с банкротством инвесторов, проблемах при включении в реестр пострадавших дольщиков. Однако по сравнению с прошлым годом зафиксировано **снижение количества жалоб** от обманутых дольщиков и пайщиков ЖСК **на 40%**. По мнению Уполномоченного, это во многом связано с последовательным разрешением органами власти проблем обманутых дольщиков. Социальную напряженность позволило снизить ужесточение требований к застройщикам.

Порядка 7% обращений касалось вопросов **признания и защиты права собственности на жилое помещение**. Как правило, речь в таких жалобах идет о спорах, возникающих в отношении жилых помещений между гражданами, вопросах приватизации жилья, совершении противоправных действий с жильем.

[1] СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

Гражданин Г., находящийся в местах лишения свободы, обратился с жалобой на совершение в отношении принадлежащего ему имущества (квартиры) мошеннических действий. Уполномоченным была инициирована проверка, по результатам которой возбуждено уголовное дело. Приговором Орехово-Зуевского городского суда Московской области злоумышленники признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ.

В результате взаимодействия с компетентными государственными органами удалось оказать содействие в защите жилищных прав **25 375 гражданам по 153 жалобам**, в том числе по **12 коллективным, и неопределенному кругу лиц по 3 жалобам. Адресная помощь оказана 322 гражданам**. В результате усилий Уполномоченного жилые помещения получили **92** гражданина; **13** граждан восстановлены на жилищном учете; **21** гражданину из числа военнослужащих оказано содействие в заключении договоров социального найма на служебные помещения в городе Севастополе.

По итогам проверок, инициированных Уполномоченным, произведен ремонт жилых домов; приняты решения о признании жилых домов аварийными и включении их в программу расселения аварийного жилищного фонда; пресечены действия по незаконному взиманию с граждан платы за переселение; возобновлено электроснабжение; обеспечено предоставление коммунальных услуг по водоснабжению и теплоснабжению жилых домов и социальных учреждений населенных пунктов Московской, Ленинградской, Оренбургской областей[1]; устранены нарушения, допущенные органом местного самоуправления при исполнении полномочий в сфере обращения с ТКО, и оказано содействие в защите прав граждан в Ступинском районе Московской области.

Анализ обращений, судебной и правоприменительной практики свидетельствует о сохранении ряда проблем в жилищной сфере, которые негативно сказываются на реализации гражданами жилищных прав. Отметим, прежде всего, имеющиеся **сложности в получении жилья для лиц с низкими доходами**. Многие граждане оказались в жизненном тупике: они не вправе претендовать на жилище по договору социального найма, поскольку не относятся к малоимущим, и в то же время не в состоянии приобрести жилье. Предоставление права малоимущим решить свою жилищную проблему посредством получения в пользование жилого помещения по договору социального найма в том порядке, как это предусмотрено действующим жилищным законодательством, тоже не безупречно. Гражданам все то время, пока они ожидают в очереди предоставления соответствующего жилища, необходимо систематически доказывать наличие своего, по сути, нищенского положения. Решение этой задачи видится не только в приобретении жилища в собственность, но и посредством предоставления возможности найма жилища из государственного или муниципального фондов по доступной для граждан цене.

[1] См.: Закон на вашей стороне: положительная практика рассмотрения обращений граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в 2019 году. М.: Проспект, 2020.

В Докладе о деятельности Уполномоченного за 2018 год Правительству Российской Федерации рекомендовано принять комплекс мер **по стимулированию развития строительства некоммерческого арендного жилищного фонда**, а региональным органам исполнительной власти — активизировать использование механизма **предоставления льготных земельных участков для целей строительства**. К сожалению, по итогам года приходится констатировать, что ситуация существенных изменений не претерпела. На сегодня возможность арендовать социальное жилье имеется только у жителей Кемеровской и Челябинской областей, Хабаровского края, города Санкт-Петербурга и Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Несмотря на то что Правительством Российской Федерации утверждена «дорожная карта» по развитию рынка арендного жилья[1], очевидно, что принимаемых мер недостаточно.

В условиях отсутствия достаточного объема социального жилья высоко востребованы **целевые программы, направленные на оказание государственной поддержки** в решении жилищных проблем отдельным категориям граждан. Так, участниками программы «Обеспечение жильем молодых семей»[2] являются свыше 219 тыс. молодых семей. Однако, согласно официальной статистике, ежегодная потребность в средствах федерального бюджета на обеспечение жильем молодых семей значительно превышает ассигнования. Помощь ежегодно получают только 14 тыс. семей[3]. При этом в течение последних 3 лет финансирование подпрограммы уменьшено почти на 20%, а целевые показатели — на 40%[4]. Кроме того, молодые семьи в 35 лет исключаются из программы независимо от получения ими жилья.



Фото: пресс-служба Уполномоченного

Учитывая высокий спрос молодых семей на участие в программе, Счетная палата Российской Федерации предложила Правительству Российской Федерации и регио-

[1] Поручения Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2018 г. № ВМ-П9-9315, от 21 февраля 2019 г. № ВМ-П9-1230 // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://government.ru/orders/selection/401/ (дата обращения: 14.11.2019).

[2] Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/interview/35673 (дата обращения: 28.08.2019).

[3] Официальный сайт Минстроя России. URL: http://www.minstroyrf.ru/press/tezisy-vystupleniya-glavy-minstroya-rossii-v-yakusheva-na-itogovoy-kollegi-2-aprelya-2019-goda-o-rez/?sphrase_id=759398 (дата обращения: 13.07.2019).

[4] Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/35672 (дата обращения: 15.07.2019).

нальным органам исполнительной власти рассмотреть вопрос о поэтапном увеличении ее финансирования, изменении возраста участников программы, а также об увеличении срока действия выдаваемых жилищных сертификатов[1]. Поддерживаем эти предложения.

Результаты анализа обращений **об обеспечении жильем детей-сирот** свидетельствуют о том, что жилищные проблемы данной категории граждан (270 тыс. человек)[2] пока не находят разрешения в полной мере. Это подтверждают в том числе более 25 тыс. неисполненных судебных постановлений о предоставлении им жилых помещений[3]. Для обеспечения жильем всех очередников потребуется около 168 млрд руб., т. е. в 5 раз больше, чем выделяется ежегодно[4].

Актуально предложение о компенсации детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, за коммерческий наем жилья или предоставлении жилых помещений маневренного фонда для временного проживания до фактического обеспечения жильем. Соответствующая рекомендация дана Уполномоченным в Докладе за 2018 год, однако она до сих пор не реализована.

По-прежнему острой остается **проблема жилищного обеспечения сотрудников правоохранительных органов**, которую Уполномоченный неоднократно поднимала в своих ежегодных Докладах. По причине недостаточного выделения бюджетных средств сотрудники правоохранительных органов ждут решения своего жилищного вопроса много лет. Так, в МВД России на учете для предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения состоят **94 506** сотрудников (пенсионеров). В 2019 году единовременные выплаты предоставлены 1294 очередникам, принятым на учет до **30 октября 2012 г**. В 2018 году наметилась тенденция к изменению сложившейся ситуации: на указанные цели было выделено 7,1 млрд руб., по сравнению с 2,3 млрд руб. в 2017 году. В 2019 году на обеспечение сотрудников правоохранительных органов жильем было выделено 6,9 млрд руб. Однако даже при таком финансировании существенного сокращения сроков предоставления жилищной субсидии не произойдет, тем более что в 2020–2022 годы данная сумма значительно уменьшилась и составляет 4,7 млрд руб.[5]

Ситуация осложняется еще и тем, что зачастую по окончании службы **сотрудников правоохранительных органов**, которые состоят в очереди на получение единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения, **выселяют из служебных жилых помещений**, предоставленных в период службы.

---

[1] Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/35672 (дата обращения: 02.10.2019).

[2] По данным федерального статистического наблюдения по форме № 103-рик «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Документ опубликован не был.

[3] Письмо ФССП России от 4 сентября 2019 г. № 00011/19/175090. Документ опубликован не был.

[4] Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/35701 (дата обращения: 11.07.2019).

[5] Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗ РФ. 2019. № 49. Ст. 6939.

На личном приеме к Уполномоченному обратился сотрудник федеральной противопожарной службы МЧС России С., который в период с 2002 по 2018 г. состоял на службе в Управлении МЧС России по Республике Бурятия, был принят на учет нуждающихся в жилье в 2002 г. и с тех пор с семьей проживает в служебном жилом помещении, однако единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения ему не предоставлена. В настоящее время в связи с выходом на пенсию в отношении С. принято судебное решение по иску МЧС России о выселении из служебного помещения вместе с семьей на основании ЖК РФ, введенного в действие в 2004 г. Уполномоченный обратилась в защиту прав гражданина С., в результате апелляционным определением Верховного суда Республики Бурятия от 23 декабря 2019 г. решение суда первой инстанции о выселении семьи заявителя С. было отменено, так как С. заселился в эту квартиру в 2003 г., до вступления в силу нового ЖК РФ. К сожалению, жалоб на выселение из служебного жилья сотрудников, вышедших на пенсию, десятки, и помочь удается далеко не всегда. По мнению Уполномоченного, выселение сотрудников из служебного жилья без предоставления им положенных по закону квартир противоречит принципу справедливости.

В Докладе за 2018 год Уполномоченным было предложено рассмотреть вопрос о внесении в российское законодательство изменений в части сохранения за указанной категорией сотрудников правоохранительных органов права на проживание в служебных помещениях вплоть до получения ими соответствующего жилья или субсидии на его приобретение, однако пока оно не реализовано. Необходимо отметить, что ЕСПЧ в своих решениях также отмечал недопустимость выселения граждан из занимаемого служебного жилья без предоставления какого-либо альтернативного жилья и признавал это нарушением права заявителей на уважение их жилища[1]. В этой связи представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о выплате им при выселении из служебных помещений денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений по аналогии с Минобороны России, где такая выплата для уволенных военнослужащих установлена Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909[2].

Уже не первый год Уполномоченный уделяет особое внимание **проблеме длительного непредоставления жилья ветеранам боевых действий**, вставшим на учет нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 г. Несмотря на то что право на обеспечение жильем в виде субвенций указанной категории ветеранов закреплено Федеральным законом «О ветеранах»[3], они ожидают решения жилищной проблемы уже более 14 лет. По состоянию на 1 января 2020 г. общее количество не обеспеченных жильем ветеранов боевых действий в целом по Российской Федера-

[1] Постановление ЕСПЧ от 27 ноября 2018 г. «Дело "Попов и другие (Popov and Others) против России"» (жалоба № 44560/11) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2019. № 5.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 165.

[3] Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

ции составило 13 509 человек, потребность в средствах на обеспечение их жильем, по оценке Минстроя России, составляет 10,9 млрд руб.[1]



Личный прием граждан. Октябрь 2019 года, г. Брянск

В июне 2019 года Уполномоченный обратилась к Президенту Российской Федерации с просьбой поручить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об ускорении разрешения жилищной проблемы граждан, выполнявших с риском для жизни боевые задачи в мирное время. Президентом Российской Федерации такое поручение дано. Правительством Российской Федерации были внесены изменения в методику определения норматива стоимости 1 кв. м общей площади жилого помещения и его средней рыночной стоимости в регионах, предусматривающие увеличение рыночной стоимости, используемой при расчете размера социальных выплат, что позволило повысить эффективность государственной поддержки ветеранов боевых действий. Кроме того, предусмотрено выделение региональным бюджетам в 2019–2021 годы на обеспечение жильем ветеранов боевых действий по 2 млрд руб. ежегодно с ростом по сравнению с 2018 года более чем на 60%. В настоящее время Правительством Российской Федерации прорабатывается дополнительный комплекс мер по решению данной проблемы.

3.3. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Право на социальное обеспечение, по данным ФОМ, входит в пятерку наиболее значимых для граждан[2]. Оно гарантировано статьей 39 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает право каждого на социальную поддержку по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В 2019 году государством принимались меры по социальной защите наиболее нуждающихся в поддержке государства граждан. Увеличена ежемесячная выплата осуществляющему уход за ребенком-инвалидом родителю (усыновителю), опекуну

[1] Письмо Минстроя России от 11 февраля 2020 г. № 4245-ЮГ/05. Документ опубликован не был.

[2] См. параграф 1.1.

(попечителю)[1] и стоимость одного дня пребывания в санаторно-курортных учреждениях имеющих право на получение государственной социальной помощи граждан[2]; расширены виды организаций, оказывающих услуги по реабилитации инвалидов[3]; уточнен порядок обеспечения техническими средствами реабилитации (далее — ТСР)[4]; установлены сокращенные сроки направления на медико-социальную экспертизу (далее — МСЭ) и ее проведение для граждан, находящихся на лечении в стационаре в связи с операцией по ампутации (реампутации) конечности (конечностей)[5]; обновлены классификации и критерии при осуществлении МСЭ[6]; для детей с инсулинозависимым сахарным диабетом предусмотрено установление категории «ребенок-инвалид» до достижения возраста 18 лет[7]; действие государственной программы «Доступная среда» продлено до 2025 года[8].

Внимание государства было также уделено поддержке и повышению качества жизни ветеранов и пенсионеров: увеличен размер социальной доплаты к пенсии[9]; осуществлена индексация пенсий[10]; введена надбавка к фиксированной выплате страховой пенсии для неработающих пенсионеров в сельской местности и имеющих 30 лет стажа в сельском хозяйстве[11]; возросла фиксированная выплата к страховой

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 95 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 2013 г. № 175 "О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы"» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 951.

[2] Приказ Минтруда России от 15 апреля 2019 г. № 247н «О стоимости одного дня пребывания в санаторно-курортных организациях граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в 2019 году» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905150010 (дата обращения: 13.02.2020).

[3] С 1 января 2019 г. вступили в силу изменения, внесенные Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» // СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6928.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2019 г. № 605 «О внесении изменений в Правила обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями и признании утратившим силу абзаца шестого подпункта "а" пункта 7 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления отдельных государственных услуг в сфере социальной защиты населения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 318» // СЗ РФ. 2019. № 21. Ст. 2567.

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июня 2019 г. № 715 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом» // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2966.

[6] Приказ Минтруда России от 27 августа 2019 г. № 585н «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201911190027 (дата обращения: 13.02.2020).

[7] Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2019 г. № 823 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом» // СЗ РФ. 2019. № 26. Ст. 3467.

[8] Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда"» // СЗ РФ. 2019. № 15. Ст. 1746.

[9] Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона "О государственной социальной помощи" и статью 4 Федерального закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2019. № 14. Ст. 1462.

[10] Информация Пенсионного Фонда Российской Федерации от 19 декабря 2018 г. «Об индексации страховых пенсий с 1 января 2019 г.» // Официальный сайт Пенсионного Фонда Российской Федерации. URL: http://www.pfrf.ru/press_center~2018/12/19/173009 (дата обращения: 07.02.2020); Постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 2019 г. № 271 «Об утверждении коэффициента индексации с 1 апреля 2019 г. социальных пенсий» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1312.

[11] Федеральный закон 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.

пенсии[1]. Знаковым событием 2019 года было подписание главами государств — членов Евразийского экономического союза Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов ЕАЭС[2]. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Президент Российской Федерации предложил закрепить принципы достойного пенсионного обеспечения и регулярную индексацию пенсий в Конституции Российской Федерации.

Однако, несмотря на принимаемые меры, проблемы в сфере социального обеспечения остаются, о чем свидетельствуют обращения в адрес Уполномоченного. По данной тематике поступило **2756 обращений**, что на 8% больше, чем в 2018 году. Из них **35** — коллективные. Тематика обращений показана на рис. 37.

Рост обращений произошел за счет увеличения числа заявлений по вопросам назначения и выплаты пенсий (**на 15%**) и почти двукратного увеличения обращений по вопросам социального обеспечения инвалидов. Указанные тенденции обуславливаются как стартом в 2019 году пенсионной реформы, так и нерешенностью проблем обеспечения прав инвалидов.



Рис. 37. Тематика обращений по вопросам социального обеспечения за 2017–2019 годы

Более половины (**59%**) составили обращения **по вопросам пенсионного обеспечения**. Две трети из них содержали просьбу об оказании содействия в справедливом перерасчете размера пенсии (**1102**), что было ожидаемо в связи с пенсионной реформой. Граждане также жаловались по поводу невключения периодов трудовой деятель-

[1] Информация Пенсионного Фонда Российской Федерации от 19 декабря 2018 г. «Об индексации страховых пенсий с 1 января 2019 г.» // Официальный сайт Пенсионного Фонда Российской Федерации. URL: http://www.pfrf.ru/press_center~2018/12/19/173009 (дата обращения: 07.02.2020).

[2] Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза (Заключено в г. Санкт-Петербурге 20 декабря 2019 г.) // Официальный сайт Евразийского экономического союза URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01424533/itia_13012020 (дата обращения: 13.02.2020).

ности в страховой стаж, указывали на низкий размер пенсии при наличии «большого» страхового стажа, были не согласны с отказами в назначении страховой пенсии, в том числе досрочной. Тематика «пенсионных» обращений показана на рис. 38.



Рис. 38. Тематика обращений по вопросам пенсионного обеспечения за 2017–2019 годы

В январе 2019 г. проживающий в г. Москве пенсионер Г. пожаловался на выплату ему пенсии без учета индексации фиксированной выплаты и корректировки страховой пенсии. После обращения Уполномоченного в Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по г. Москве и Московской области выяснилось, что с января 2019 г. в связи с техническим сбоем в программно-техническом комплексе были допущены нарушения при расчете Г. пенсионных выплат. С 1 марта 2019 г. материалы пенсионного дела Г. были приведены в соответствие с законодательством, произведена доплата пенсии.

Каждое пятое обращение в сфере социального обеспечения затрагивало вопросы **установления инвалидности и предоставления инвалидам мер социальной поддержки**. Тематика этой группы обращений показана на рис. 39. Она включает разные вопросы: создание доступной среды, установление группы инвалидности, обеспечение средствами реабилитации, обеспечение путевками в санатории и т. д.

Самую большую долю в этой группе занимают обращения по вопросам *создания для инвалидов доступной среды*. Заявители жалуются на отсутствие пандусов в подъездах, недостаточную ширину дверных проемов, низкие поручни, другие особенности зданий и сооружений, затрудняющие доступ. Приходится констатировать, что в большинстве жилых многоквартирных домов старой постройки инвалиды все еще не могут свободно перемещаться из квартиры на улицу и обратно.



Рис. 39. Тематика обращений по вопросам установления инвалидности и предоставления инвалидам мер социальной поддержки за 2017–2019 годы

Поступали жалобы в связи с отсутствием на телевизионных каналах сурдоперевода. Часть обращений затрагивала вопросы доступности для инвалидов объектов транспортной инфраструктуры.

Гражданин Ф. из Ростова-на-Дону пожаловался на отсутствие по маршруту № 22 низкопольных автобусов большой вместимости, что влечет нарушения прав инвалидов на доступную среду. После обращения Уполномоченного в городскую администрацию по указанному маршруту организованы перевозки пассажиров автобусами большого класса в количестве 15 ед. в будние дни и 12 ед. в выходные дни.

Много обращений (32%) поступает с просьбами *разъяснить порядок установления группы инвалидности* и помочь в ее установлении.

Жительница Оренбургской области гражданка К. обратилась с жалобой на решение бюро медико-социальной экспертизы о снятии инвалидности. После обращения Уполномоченного в Федеральное казенное учреждение «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Оренбургской области», по результатам повторной медико-социальной экспертизы, проведенной в бюро № 13 — филиале ФКУ «ГБ МСЭ по Оренбургской области», К. признана инвалидом II группы бессрочно.

Среди этих обращений выделяются жалобы на решения учреждений МСЭ об отказе в установлении инвалидности, в том числе без срока освидетельствования.

Инвалид К. пожаловался на необоснованный отказ в установлении ему бюро МСЭ инвалидности без указания срока переосвидетельствования. В целях проверки обоснованности решения, вынесенного в отношении К., Уполномоченный обратилась в ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Ростовской области». В результате, с учетом имеющихся стойких заболеваний К., ограничивающих его жизнедеятельность, вынесено экспертное решение об установлении второй группы инвалидности бессрочно.

Граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в основном просят содействия в получении соответствующего статуса и удостоверения, предоставлении мер социальной поддержки, возмещении вреда здоровью, установлении факта проживания в радиоактивной зоне и др.

К Уполномоченному обратился участник ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС С. с жалобой на невыдачу удостоверения инвалида вследствие чернобыльской катастрофы. По результатам изучения жалобы заявителю даны необходимые разъяснения о порядке установления причинной связи развившихся заболеваний и инвалидности с последствиями чернобыльской катастрофы в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Часто инвалиды обращаются к Уполномоченному с просьбой помочь в *обеспечении техническими средствами реабилитации*. Граждане жалуются, что предоставление ТСР затягивается, предоставляемые средства низкого качества, получение денежной компенсации за самостоятельно приобретенные средства задерживается.

Инвалид I группы Д. пожаловался на отказ в замене ТСР, пришедшего в негодность ранее установленного срока эксплуатации. Фондом социального страхования Российской Федерации по инициативе Уполномоченного гражданин Д. обеспечен креслом-коляской с электроприводом комнатной «Ortonica Pulse 150», сроком пользования до 2023 г.

Уполномоченный полагает, что заметным шагом на пути решения указанной проблемы станет внедрение специального электронного сертификата на приобретение инвалидами отдельных видов ТСР, который 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.

Традиционно к Уполномоченному поступают много обращений от инвалидов в связи с необеспечением *санаторно-курортным лечением*. В основном указанные обращения требуют разъяснения порядка предоставления путевок на санаторно-курортное лечение.

К Уполномоченному обратилась жительница Астраханской области Х. по вопросу обеспечения ее путевкой на санаторно-курортное лечение. С учетом норм действующего законодательства Х. даны соответствующие разъяснения о порядке организации (при наличии медицинских показаний) санаторно-курортного лечения, очередности и сроках ее предоставления.

По вопросам **проживания в стационарных учреждениях социального обслуживания** поступило на 12% обращений меньше в сравнении с 2018 годом. Граждане жаловались на ненадлежащие условия проживания, грубое обращение персонала, низкое качество оказания медицинской помощи, необоснованное ограничение свободы передвижения и другое.



Посещение ГБСУСО МО «Клинский дом-интернат для престарелых и инвалидов». Июль 2019 года

Инвалид I группы К. из Иркутской области пожаловался на непредоставление ему места в учреждении социального обслуживания по месту жительства. После обращения Уполномоченного в Минсоцразвития Иркутской области К. признан нуждающимся

в социальном обслуживании в стационарной форме, ему предоставлено место в ОГБУСО «Усть-Илимский дом-интернат для престарелых и инвалидов "Лидер"».

По итогам рассмотрения удалось оказать содействие в защите и восстановлении прав по **67 жалобам** в вопросах перевода из одного стационарного учреждения социального обслуживания в другое, получения материальной помощи в связи со сложной жизненной ситуацией, установления группы инвалидности, пенсионного обеспечения, лекарственного обеспечения, направления на медико-социальную экспертизу и др.

К Уполномоченному обратилась жительница Краснодарского края Х. с просьбой о содействии в реализации ею права на бесплатное зубопротезирование как ветерану труда. После обращения Уполномоченного в Минздрав Краснодарского края Х. как ветеран труда комиссионно была осмотрена врачами-стоматологами стоматологического отделения ГБУЗ «Темрюкская ЦРБ», ей был установлен диагноз «потеря жевательной эффективности 52%» и осуществлено зубопротезирование.

Анализ обращений показывает, что в области законодательства и правоприменительной практики по вопросам социального обеспечения существуют серьезные проблемы, требующие решения.

Много вопросов возникает по пенсионной реформе. Часть из них поднята участниками межрегиональной конференции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по теме «Защита прав граждан в условиях изменений пенсионного законодательства», состоявшейся в июне 2019 года в городе Ханты-Мансийске.

На дискуссионной площадке данной конференции подчеркивалась социальная важность задачи **индексации пенсии лицам, осуществляющим опекунские обязанности в отношении несовершеннолетних на возмездной основе**. Отрадно отметить, что соответствующий законопроект 18 февраля 2020 г. был принят Государственной Думой в первом чтении[1].

Отмечалось сохранение проблемы достойного размера пенсий для отдельных категорий граждан. Так, при повышении пенсионного возраста **не учтены особые условия труда и жизни лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях**. Принимая во внимание климатические особенности указанных территорий, создающие дополнительные риски в сфере охраны здоровья, Уполномоченный поддерживает инициативу о возвращении для указанной категории граждан прежних границ пенсионного возраста (мужчинам по достижении возраста 55 лет и женщинам по достижении возраста 50 лет)[2].

В указанной сфере заслуживает поддержки возобновление с 1 января 2019 г. 25%-ной надбавки к фиксированной выплате страховой пенсии для неработающих пенсионе-

[1] Проект федерального закона № 893354-7 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации"» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/893354-7 (дата обращения: 07.02.2020).

[2] Профсоюзы добиваются возвращения прежнего пенсионного возраста для северян // Центральная профсоюзная газета «Солидарность». URL: https://www.solidarnost.org/news/Profsoyuzy_dobivayutsya_vozvrascheniya_prezhnego_pensionnogo_vozrasta_dlya_severyan.html (дата обращения: 19.01.2020).

ров, проживающих в сельской местности и имеющих 30 лет стажа в сельском хозяйстве. Но за пределами действия соответствующей нормы остались лица, проработавшие в сельском хозяйстве необходимое количество лет, которые из-за преобразования муниципальных районов в городские округа и смены статуса их места проживания лишились указанной надбавки.



Фото: МИА «Россия сегодня»

Получение ежемесячного денежного пособия в одном из отделений «Почты России»

Остаются проблемы, связанные с **пребыванием граждан в учреждениях социального обслуживания**. В докладе, обнародованном в сентябре 2019 года по итогам визита представителей ЕКПП в Россию, были констатированы многочисленные нарушения, выявленные в ПНИ, а также в психиатрических больницах[1]. Выводам ЕКПП корреспондируют результаты масштабных проверок, инициированных Правительством Российской Федерации в 2019 году: нарушения прав граждан были зафиксированы в 80% ПНИ, из них более 43% — в связи с несоблюдением санитарно-гигиенического режима; в некоторых случаях требует проверки Минздрава России деятельность учреждений, которая была приостановлена из-за выявленных нарушений[2].

Системность этих проблем подтверждена поступающими жалобами и проверками, проведенными Уполномоченным и ее региональными коллегами. Отмечается переполненность помещений, антисанитария, отсутствие адекватной медицинской помощи, грубое и неуважительное отношение сотрудников к проживающим, необоснованное взимание платы за базовые услуги сверх установленных законодательством.

Гражданин Р. обратился с жалобой на ненадлежащие условия проживания (отсутствие постельного белья, грязь в палатах, отсутствие ремонта, плохое питание) в ПНИ пос. Дальнее Поле Ульяновской области. По результатам проверки, проведенной по инициативе Уполномоченного, прокуратурой Ульяновской области, директо-

[1] Report to the Russian Government on the visit to the Russian Federation carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) // URL: https://rm.coe.int/168097e387 (дата обращения: 09.12.2019).

[2] Информация была озвучена заместителем руководителя Роспотребнадзора на заседании Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере. Люди, власть и ПНИ // Коммерсантъ. URL: https://www.kommersant.ru/amp/4180226 (дата обращения: 17.01.2020).

ру ОГАУСО «Психоневрологический интернат в п. Дальнее поле» внесено представление об устранении допущенных нарушений, которое исполнено в полном объеме. Директор учреждения привлечен к административной ответственности.

Нами неоднократно указывалось на необходимость повышения уровня соблюдения прав граждан, проживающих в ПНИ и находящихся на лечении в психиатрических больницах.

Заслуживает в этой связи поддержки инициатива группы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы *о законодательном закреплении возможности родственников и опекунов (попечителей) недееспособных и ограниченно дееспособных граждан, помещенных в медицинские организации и организации социального обслуживания, исполнять функции опекуна*[1]. Принятие данного закона обеспечит граждан, содержащихся в таких учреждениях, дополнительными механизмами правовой защиты.

Недостатки, связанные с функционированием ПНИ, обуславливают потребность в *развитии стационарозамещающих форм социального обслуживания инвалидов*. По информации Правительства Российской Федерации, в марте 2019 года на сопровождаемом проживании в 36 субъектах Российской Федерации находилось всего 799 человек. В то же время в ПНИ — порядка 156 тыс.[2] человек.

Решение проблемы применения к гражданам иных форм социального обслуживания, включая сопровождаемое проживание, проживание в замещающих семьях на дому, определение по каждому гражданину необходимых мер поддержки, социально-медицинского сопровождения, находится под пристальным вниманием Уполномоченного, в связи с чем было направлено обращение в Минтруд России.

В настоящее время Минтрудом России утвержден план мероприятий («дорожная карта») по развитию в субъектах Российской Федерации стационарозамещающих технологий социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, на 2019–2024 годы[3], направленный на совершенствование деятельности организаций социального обслуживания[4].

Однако многие вопросы еще не нашли решения: в федеральном законодательстве не урегулировано понятие «сопровождаемое проживание», не установлены стандарты для указанной формы социального обслуживания. Представляется также целесообразным предусмотреть финансирование мероприятий по развитию сопро-

---

[1] Проект федерального закона № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=879343–6&02 (дата обращения: 09.02.2020).

[2] Татьяна Голикова провела заседание Совета по вопросам попечительства в социальной сфере // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://government.ru/news/36215/ (дата обращения: 10.12.2019).

[3] Приказ Минтруда России от 23 июля 2019 г. № 519 «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по развитию в субъектах Российской Федерации стационарозамещающих технологий социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами, на 2019–2024 годы» // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2019. № 10.

[4] Около 45% подопечных психоневрологических интернатов могут перейти на сопровождаемое проживание // Официальный сайт Минтруда России. URL: https://rosmintrud.ru/social/invalid-defence/422 (дата обращения: 17.01.2020).

вождаемого проживания в субъектах Российской Федерации из федерального бюджета в рамках реализации программы «Доступная среда».

Не теряют значимости вопросы социального обслуживания лиц старшего возраста. В указанной сфере представляется перспективным **развитие института приемных семей для одиноких пожилых граждан**, которые в настоящее время уже эффективно работают в различных регионах России. Несмотря на активное развитие данного вида социального обслуживания для граждан пожилого возраста, в Российской Федерации отсутствует единая законодательная и методологическая база организации приемных семей для этой категории. В этой связи Уполномоченный поддерживает предложения Минтруда России и региональных органов государственной власти, направленные на создание условий для развития института приемной семьи для пожилых граждан и граждан, страдающих психическими расстройствами.

3.4. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Жизнь и здоровье являются высшей ценностью каждого человека. Без здоровья утрачивают значение практически все блага жизнедеятельности, обесцениваются мечты и планы, ограничивается ряд гражданских прав и одновременно повышаются потребности в лекарствах, медицинской помощи, во внимании и заботе окружающих, в финансовых средствах и во многом другом, что позволит человеку не чувствовать себя ущербно. От грамотного и практичного решения вопросов сохранения здоровья напрямую зависит продолжительность жизни населения, его демографическое укрепление. Поэтому не случайно охрана здоровья, бесплатная медицинская помощь в социологических рейтингах значимости прав и свобод человека и гражданина каждый год занимают первое место[1], а укрепление здоровья населения рассматривается как одно из главных направлений политики государства.

В настоящее время действует национальный проект «Здравоохранение»[2]. В рамках его реализации в 2019 году осуществлен ряд мер, направленных на укрепление гарантий прав граждан на охрану здоровья и качественную медицинскую помощь, актуальность которых Уполномоченный подчеркивала в своих предыдущих докладах. Расширены возможности для оказания паллиативной медицинской помощи[3]. Граждане начали получать социальный вычет на лечение в отношении расходов на любые лекарства, а не только по перечню, утвержденному Правительством Россий-

[1] См. параграф 1.1.

[2] Паспорт национального проекта «Здравоохранение» (утвержден на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://government.ru/projects/selection/736/35561/ (дата обращения: 30.01.2020).

[3] Федеральный закон от 6 марта 2019 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"» по вопросам оказания паллиативной медицинской помощи» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 888.

ской Федерации[1]. Близким родственникам предоставлена возможность посещать тяжело больных людей, находящихся в реанимационных отделениях[2]. Расширены государственные гарантии бесплатного оказания гражданам медицинской помощи[3]. С 1 января 2020 г. снимаются возрастные ограничения для участников федеральной программы «Земский доктор»[4].



Посещение Медицинского центра ДВФУ. Сентябрь 2019 года, г. Владивосток

Вместе с тем количество обращений граждан к Уполномоченному по вопросам охраны здоровья не снижается, а только возрастает. Это говорит о том, что требования граждан к своему здоровью и его охране стали повышаться, а принимаемые меры по улучшению ситуации недостаточны.

В адрес Уполномоченного в течение года поступило 898 обращений, что на 23% больше, чем в 2018 году. Существенный рост произошел главным образом за счет двойного увеличения числа обращений по вопросам обязательного медицинского страхования (далее — ОМС); более чем на 28% — в связи с качеством оказания психиатрической помощи; на 14% — по поводу оказания медицинской помощи. Тематика обращений показана на рис. 40.

Как видно из диаграммы, основную массу (**57%**) составляют обращения **об оказании медицинской помощи, ее качестве и доступности**. Заявители жаловались на удаленность учреждений здравоохранения, нехватку врачей, ненадлежащую организацию приема пациентов, низкую квалификацию врачей и медперсонала, плохие условия содержания пациентов в больницах и т. д.

---

[1] Федеральный закон от 17 июня 2019 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3167.

[2] Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 79 Федерального закона “Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2675.

[3] Приказ Минздрава России от 28 февраля 2019 г. № 108н «Об утверждении правил обязательного медицинского страхования» // РГ. 2019. № 108.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2019 г. № 1347 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие здравоохранения”» // СЗ РФ. 2019. № 43. Ст. 6103.

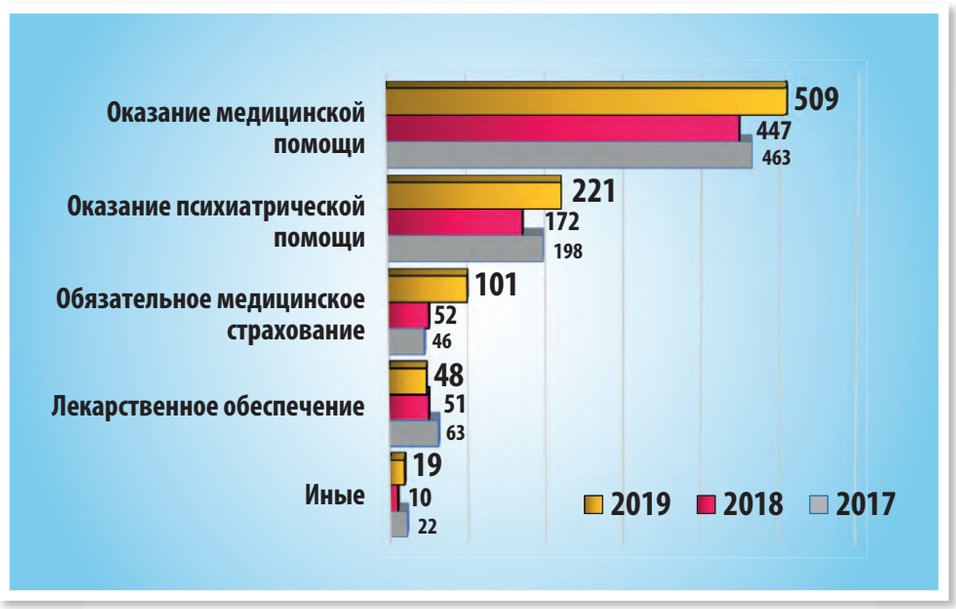


Рис. 40. Тематика обращений по вопросам охраны здоровья и оказания медицинской помощи за 2017–2019 годы

Житель Ставропольского края О. пожаловался на ненадлежащее оказание медицинской помощи, что повлекло резкое ухудшение состояния его здоровья. После обращения Уполномоченного в Минздрав Ставропольского края и в органы прокуратуры прошли проверки, по итогам которых подтвердилось, что выбранный метод оперативного лечения С. не являлся оптимальным и привел к развитию осложнения у пациента. Главному врачу ГБУЗ СК «ГКБ» г. Пятигорска выдано предписание об устранении выявленных нарушений, которое было рассмотрено и удовлетворено. К ГБУЗ СК «ГКБ» г. Пятигорска применены санкции, выразившиеся в уменьшении оплаты медицинской помощи, оказанной С.

Порядка четверти обращений (25%) поступило в защиту прав **лиц, страдающих психическими заболеваниями**, находящихся в стационарных учреждениях здравоохранения и системы социальной защиты населения. Граждане жаловались на условия содержания, грубость персонала, дефицит кадров.

Большую работу по защите прав пациентов психиатрических больниц проводят региональные уполномоченные. Так, омбудсменом в Смоленской области А.М. Капустиным в 2019 г. была продолжена работа по документированию пациентов Смоленской психиатрической больницы с интенсивным типом наблюдения в г. Сычевка (СПБсТИН). По предложению регионального уполномоченного сформирована рабочая группа, на заседаниях которой обсуждаются проблемы подготовки документов в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, проходящих курс лечения в СПБсТИН, а также по установлению гражданства отдельных пациентов. В прошлом году усилиями сотрудников миграционной службы, аппарата регионального уполномоченного и персонала больницы решен вопрос гражданства одного из недееспособных больных. Сложность в принятии больного А. в гражданство Российской Федерации заключалась в том, что ему необходимо было прибыть из г. Сычевка в г. Смоленск для принесения присяги. Учитывая специфику учреждения, характер заболевания и другие причины, было принято решение о приеме его в граж-

данство без приведения к присяге. На основании собранных документов сотрудниками УВМ МВД России А. был выдан паспорт гражданина России, что впоследствии позволило оформить ему пенсию и решать вопросы о дальнейшем лечении.

Обращения по вопросам **обязательного медицинского страхования** составили **11%**. Граждан не удовлетворяют цены на платные дополнительные обследования, необходимые для постановки диагноза, сроки ожидания медицинской помощи, ассортимент медикаментов в условиях стационарного лечения, перечень бесплатных медицинских услуг в рамках ОМС и другие аспекты медицинского страхования.

В связи с отказом в госпитализации в рамках ОМС для проведения обследования и коррекции лечения к Уполномоченному обратилась гражданка А. из Пермского края. И только при содействии омбудсмена заявительнице удалось оказать помощь в госпитализации, после которой ей провели необходимое обследование.

Как видно из диаграммы, за год несколько снизилась группа обращений по вопросам **лекарственного обеспечения**. Их поступило в общей сложности **5%** от общего количества. В них граждане сообщали о высоких ценах на лекарства, об отсутствии в продаже ряда жизненно необходимых важнейших лекарственных препаратов, о низком качестве некоторых медикаментов, об отсутствии контроля за реализацией лекарственных средств и о других проблемах.

Гражданин К. из г. Москвы перенес операцию по удалению злокачественной опухоли, но лечение после хирургического вмешательства ему обеспечено не было, несмотря на звонки в разные инстанции. Боли, которые испытывал С., вызывали необходимость в оказании ему паллиативной помощи. По просьбе Уполномоченного, у которой гражданин побывал на личном приеме, К. была оказана медицинская помощь выездной службой филиала «Первый Московский хоспис им. В. В. Миллионщиковой» ГБУЗ «Московский многопрофильный центр паллиативной помощи Департамента здравоохранения г. Москвы». Спасти жизнь К., к большому сожалению, не удалось, однако своевременно оказанная паллиативная помощь позволила облегчить его страдания.

По результатам рассмотрения обращений оказано содействие в реализации или защите права на охрану здоровья по **56** жалобам. Адресную помощь получил **51 человек**, в том числе 36 — оказана медицинская помощь в учреждениях здравоохранения, 14 — получили лекарственные препараты. В одном случае устранены нарушения, допущенные при оформлении учетной медицинской документации. Кроме того, по 5 обращениям восстановлены права неопределенного круга лиц. Приняты меры к обеспечению санитарных правил и гигиенических нормативов в медицинском учреждении, защищены права граждан при реорганизации больниц.

К Уполномоченному обратилась Н., проживающая в Ростовской области, с жалобой на проведение реорганизационных мероприятий, предполагающих закрытие медицинского учреждения по месту жительства. Минздравом Ростовской области по инициативе Уполномоченного и с учетом проводимой реорганизации приняты меры по сохранению доступности медицинской помощи. В этих целях для жителей Донского сельского

поселения организовано 10 коек дневного терапевтического стационара. В случае необходимости специализированной медицинской помощи пациенты перевозятся санитарным транспортом в МБУЗ «Центральная районная больница» Зерноградского района в сопровождении медперсонала, где получают необходимую специализированную медицинскую помощь круглосуточно.

Анализ обращений, правоприменительной практики и экспертных мнений позволяют выделить ряд актуальных проблем соблюдения и защиты прав граждан в сфере оказания медицинской помощи и обеспечения лекарственными препаратами.

И первая из них, как было отмечено ранее, связана с обеспечением населения **доступной и качественной медицинской помощью**. Так, несмотря на повышение гарантий для получения высокотехнологичной медицинской помощи, граждане сталкиваются с трудностями в получении своевременной первичной медицинской помощи по месту жительства. Укрупнение региональных и областных медицинских центров, строительство прекрасных высокотехнологических комплексов, укомплектованных современным медицинским оборудованием, — безусловно, положительный процесс. Но он сопровождается ликвидацией небольших больниц и поселковых медицинских, фельдшерских и акушерских пунктов (далее — ФАПов). Это вызвало обоснованное недовольство граждан.

Несмотря на меры, принимаемые государством, вопросы развития системы ФАПов сохраняют актуальность. Есть факты прекращения работы ФАПов ввиду отсутствия персонала и проблем с лицензированием, установлены массовые случаи срыва сроков их строительства. Работающие ФАПы часто не имеют необходимого оборудования, выхода в Интернет, размещаются в ветхих зданиях, недоступных для маломобильных граждан[1]. Подобные нарушения выявляются и органами прокуратуры. Это напрямую сказывается на доступности медицинской помощи. Как следствие, нет гарантии права гражданина на получение медицинской помощи повсеместно и в любое время.

Президент Российской Федерации отреагировал на вышеописанную ситуацию с ФАПами. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. он выделил эту проблему и поставил задачу завершить развертывание сети пунктов согласно национальному проекту «Здравоохранение». При этом в них должна оказываться реальная помощь людям с использованием современного оборудования и скоростного Интернета.

Острой остается проблема несоблюдения права граждан *на бесплатное получение жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов*. Так, несмотря

[1] Мониторинг ОНФ: Значительная часть ФАПов Подмосковья недоступна для маломобильных граждан // Сайт ОНФ. URL: https://onf.ru/2019/04/25/monitoring-onf-znachitelnaya-chast-fapov-v-malyh-naselennyh-punktah-podmoskovya/ (дата обращения: 30.01.2020); Иркутские активисты ОНФ призвали правительство области добиться соблюдения сроков строительства ФАПов // Сайт ОНФ. URL: https://onf.ru/2019/06/06/irkutskie-aktivisty-onf-prizvali-pravitelstvo-oblasti-dobitsya-soblyudeniya-srokov/ (дата обращения: 30.01.2020); Путин пообещал дать поручение ОНФ и Минздраву провести анализ строительства ФАПов в регионах // Сайт ОНФ. URL: https://onf.ru/2019/12/23/putin-poobeshchal-dat-poruchenie-onf-i-minzdravu-provesti-analiz-po-stroitelstvu-fapov-v/ (дата обращения: 30.01.2020); Прокуратурой Сараевского района проверены фельдшерско-акушерские пункты // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1760496/ (дата обращения: 06.02.2020); Прокуратурой Ардатовского района проверена деятельность фельдшерско-акушерских пунктов // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1767248/ (дата обращения: 06.02.2020).

на модернизацию системы онкологической помощи, предусмотренную Национальным проектом «Здравоохранение» и федеральным проектом «Борьба с онкологическими заболеваниями», анализ поступающих обращений граждан свидетельствует, что вопрос обеспечения указанной категории лиц лекарствами, необходимыми для их лечения и жизни, сохраняет остроту.

Одной из причин этого, по мнению Уполномоченного, является сложная система получения рецептов. Тяжелобольному или его родственникам приходится доказывать жизненную необходимость в этих лекарственных препаратах. Для некоторых граждан, имеющих неизлечимые заболевания, приводящие к сокращению продолжительности жизни, это сопряжено с дополнительными страданиями.

Излишняя бюрократизация указанной сферы свидетельствует о необходимости упрощения процедуры выписки рецептов на наркосодержащие препараты, а в иных случаях — на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты.

Несмотря на принятие мер по совершенствованию лекарственного обеспечения граждан, *страдающих орфанными заболеваниями*, проблема сохраняет свою актуальность, поскольку существуют орфанные заболевания, лечение которых высокозатратно, невключенные в программу «Семь нозологий».

> *В 2019 г. в программу «Семь нозологий» было включено всего пять новых орфанных заболеваний, что позволило приобретать лекарства за счет средств федерального бюджета*[1].

В своих обращениях граждане нередко жалуются *на нехватку лекарственных средств в медицинских организациях*. Во многом это происходит по причине несовершенной контрактной системы закупок. В результате в ряде субъектов Российской Федерации больницы утрачивают возможность оказывать качественные медицинские услуги из-за нехватки лекарственных средств[2]. С их отсутствием в аптечной сети сталкиваются и льготные категории граждан. В сложившейся ситуации люди вынуждены самостоятельно покупать дорогостоящие медикаменты. При этом отсутствует механизм возмещения гражданам средств, потраченных на их приобретение. В 2019 году отказы органов власти обеспечить гражданина России жизненно необходимыми лекарственными препаратами, а в последующем и компенсировать затраты за самостоятельно приобретенные лекарства стали предметом рассмотрения ЕСПЧ, который в своем постановлении обязал выплатить заявителю компенсацию материального ущерба и морального вреда[3]. Решением обозначенной проблемы могло бы стать создание системы выплат компенсации за самостоятельно купленные лекарственные средства — по аналогии с возмещением за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации.

---

[1] Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2018. № 32. Ст. 5092.

[2] ОНФ просит ФАС и Минздрав РФ принять срочные меры по налаживанию процедуры закупки жизненно важных лекарств // Сайт ОНФ. URL: https://onf.ru/2019/02/04/onf-prosit-fas-i-minzdrav-rf-prinyat-srochnye-mery-po-nalazhivaniyu-procedur-zakupki/ (дата обращения: 14.02.2020).

[3] Постановление ЕСПЧ от 8 октября 2019 г. Дело «Федулов (Fedulov) против России» (жалоба № 53068/08) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int (дата обращения: 15.11.2019).

Сохраняется проблема *доступности зарубежных лекарств при отсутствии аналогов в российской аптечной сети*. Уполномоченный неоднократно высказывалась против запрета на территории России зарубежных лекарств, если отсутствуют доступные для граждан отечественные аналоги. Годом ранее по предложению Уполномоченного из законопроекта «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и (или) иных иностранных государств» был исключен запрет импорта медицинских препаратов, который мог повлечь риски необеспечения пациентов необходимыми лекарственными средствами[1].



Фото: открытые источники

Вместе с тем определенные запреты все-таки существуют, и порою они вынуждают родственников приобретать зарубежные лекарства с риском подвергнуться ответственности за контрабанду или нелегальный оборот сильнодействующих препаратов.

Так, 16 июля 2019 г. в почтовом отделении района Новокосино при получении посылки с не зарегистрированным в России противосудорожным транквилизатором «Фризиум» задержана мать пациента детского хосписа, а год назад — в июне 2018 г. дело о незаконном сбыте психотропного препарата возбуждено в отношении матери ребенка-инвалида, которая попыталась продать излишек приобретенного ранее противосудорожного препарата «Диазепам» в не зарегистрированной в России форме — микроклизмах. Ее сын также является пациентом детского хосписа «Дом с маяком»[2]. Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что преследование в отношении них было прекращено, а соответствующие препараты в результате стали поставляться на российский рынок лекарств[3].

Представляется, что разрешению ситуации будет способствовать и выполнение поручения Президента Российской Федерации об утверждении в 2020 году порядка ввоза в страну партий незарегистрированных лекарств, содержащих наркотиче-

[1] Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3394.

[2] «Ни у Миши, ни у Арсения до сих пор нет лекарств». В Москве снова задержана мать ребенка-инвалида при получении на почте незарегистрированного лекарства // Коммерсант. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4061598 (дата обращения: 30.01.2020).

[3] Минздрав открыл дорогу «Фризиуму» // Коммерсант. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4141011 (дата обращения: 30.01.2020).

ские или психотропные вещества, для оказания медицинской помощи конкретным пациентам, а также перечня заболеваний в целях осуществления такого ввоза[1].

Население всегда беспокоят высокие цены на лекарства. В ходе опроса ФОМ среди сложностей здравоохранения преобладающая доля респондентов (66%) отметила высокие цены на лекарства и медикаменты[2]. Одной из причин данного явления становится недобросовестность предпринимателей, желающих получить сверхприбыли, но нарушающих при этом антимонопольное законодательство. По информации ФАС России, в результате проверок были выявлены случаи завышения стоимости на препараты из списка жизненно необходимых и важнейших в 10 раз[3]. В этой связи актуален вопрос об усилении работы Роспотребнадзора и ФАС России в сфере надзора за аптечной сетью страны на предмет завышения цен.

Часто для результата лечения и процесса оказания медицинской помощи определяющее значение имеет **ранняя диагностика и первичное лечение заболеваний**. Своевременность постановки диагноза особенно актуальна при необходимости последующего хирургического вмешательства, в частности, при выявлении онкологических заболеваний, когда от оперативности действий и врача, и пациента зависят жизнь последнего и результаты лечения.

В апреле 2019 г. жительница Кемеровской области обратилась в защиту прав своей свекрови Х., страдающей тяжелым заболеванием. В результате поздней диагностики Х. не была оказана необходимая медицинская помощь, что привело к ухудшению ее состояния. Заявительница обращалась в различные инстанции, однако не смогла добиться проведения необходимого лечения. По результатам обращения Уполномоченного в Департамент охраны здоровья населения Кемеровской области в июле 2019 г. Х. направлена в ГАУЗ КО «Новокузнецкая городская клиническая больница № 1», ей проведено необходимое лечение в рамках ОМС.

Вообще в структуре смертности населения *злокачественные новообразования* занимают второе место (14,9%) после сердечно-сосудистых заболеваний (54,8%). При этом если выявить новообразование на первой-второй стадии, то вылечить его можно примерно в 95% случаев[4]. В этой связи Уполномоченный поддерживает выделение межбюджетных трансфертов бюджетам территориальных фондов ОМС в целях премирования онкологов за выявление онкологических заболеваний во время диспансеризации и профилактических осмотров[5] и предлагает рассмотреть возмож-

---

[1] Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24 января 2020 г. № Пр-113 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62673#assignment-6 (дата обращения: 11.02.2020).

[2] Состояние здравоохранения и самые острые проблемы этой сферы. Опрос ФОМнибус // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/Zdorove-i-sport/14202 (дата обращения: 27.01.2020).

[3] В ФАС выявили десятикратное завышение зарегистрированных цен на жизненно важные лекарства // Официальный сайт ФАС России. URL: https://fas.gov.ru/publications/17494 (дата обращения: 27.01.2020).

[4] Онколог: чтобы вовремя выявить рак, нужно ежегодно обследоваться // РИА. URL: https://ria.ru/20140204/992799895.html (дата обращения: 10.02.2020).

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2019 г. № 1940 «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение осуществления денежных выплат стимулирующего характера медицинским работникам за выявление онкологических заболеваний в ходе проведения диспансеризации и профилактических медицинских осмотров населения» // СЗ РФ. 2020. № 1. Ст. 109.

ность расширения подобной практики, распространив ее и на другие виды тяжелых заболеваний.

Сохраняются проблемы в сфере **оказания платных медицинских услуг**. Граждане часто жалуются на навязывание медицинскими организациями коммерческого сервиса взамен положенной бесплатной медицинской помощи. Проблема кроется как в правоприменительной плоскости, когда медицинская организация допускает прямые нарушения законодательства, так и в несовершенстве нормативного регулирования. Действующая правовая база не позволяет четко разграничить, какие услуги нужно оказывать бесплатно, а какие на возмездной основе.

Жительница Брянской области Т. пожаловалась на то, что в связи с несвоевременным и ненадлежащим выполнением необходимых диагностических и лечебных мероприятий в ГАУЗ «Брянская городская больница № 2» она вынуждена была получать лечение на платной основе, чем было нарушено ее право на бесплатную медицинскую помощь. Департаментом здравоохранения Брянской области по инициативе Уполномоченного проведена проверка, по результатам которой установлены недостатки при оказании медицинской помощи. Главному врачу ГАУЗ «Брянская городская больница № 2» указано на необходимость усиления контроля за организацией оказания медицинской помощи в подведомственной медицинской организации, к медперсоналу, допустившему нарушения, применены меры дисциплинарного воздействия.

По мнению Уполномоченного, наряду с усилением контроля в указанной сфере важно четко разграничить условия оказания медицинской помощи в рамках территориальных программ ОМС и платного лечения за счет определения конкретного перечня бесплатных медицинских услуг, чтобы предотвратить их замещение платными. В настоящее время в Правительстве Российской Федерации находится разработанный Минздравом России проект постановления «О внесении изменений в Правила предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг»[1]. Уполномоченный выражает надежду, что его принятие позволит сократить случаи взимания платы за медицинские услуги, оказание которых должно быть бесплатным. Указанное постановление позволит также решить проблему необоснованно завышенных тарифов при оказании платной медицинской помощи. Оно предусматривает ограничение роста расходов граждан на коммерческое лечение, устанавливая предельный уровень наценки на него. Это сделает платную медицину более доступной для населения.

Остается острым вопрос **обеспечения медицинской помощью лиц без определенного места жительства и мигрантов**. По причине отсутствия необходимых документов медицинские учреждения нередко отказывают им в оказании необходимой медицинской помощи. Ярким примером может служить отказ в медицинской помощи участникам программы ОМС ввиду отсутствия регистрации по месту жительства или по месту пребывания на определенной территории. Так, со ссылкой на отсутствие регистрации гражданину может быть неправомерно отказано в при-

[1] Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=89244 (дата обращения: 27.01.2020).

креплении к поликлинике. Подобная практика прямо противоречит действующему законодательству. Фонд социального страхования неоднократно разъяснял, что принцип прикрепления к поликлинике по месту регистрации отменен. Каждый обладатель ОМС вправе получить бесплатную медицинскую помощь — в рамках базовой программы ОМС на всей территории России, в рамках территориальной программы ОМС — на территории соответствующего субъекта Российской Федерации[1].

Сложнее обстоит ситуация с лицами, которые не имеют полиса ОМС или договора добровольного медицинского страхования — бездомными, лицами без гражданства, по тем или иным причинам утратившими свои документы. В соответствии с законодательством указанным лицам может быть бесплатно оказана только экстренная медицинская помощь (в случае угрозы жизни). Отсутствие доступа к иным видам медицинской помощи не позволяет своевременно выявлять тяжелые заболевания, что в последующем может привести к необратимым осложнениям. В 2019 году вопросы оказания указанным лицам медицинской помощи находились в сфере внимания региональных уполномоченных.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия) С. М. Гурьевой состоялась социально-благотворительная акция «Путь к дому», целью которой являлось оказание бездомным лицам необходимой адресной помощи, включая медицинскую. Во время акции была бесплатно проведена диагностика указанных граждан, в результате которой выявлено более 300 человек, страдающих тяжелыми социально значимыми заболеваниями — туберкулезом, ВИЧ, вирусным гепатитом В, вирусным гепатитом С, сифилисом.

В последние годы в некоторых городах России на базе медицинских учреждений и учреждений социального обслуживания функционируют *пункты оказания медицинской помощи* для всех обратившихся *лиц, не имеющих определенного места жительства и документов*, необходимых для получения медицинской помощи в достаточном объеме. Однако подобная практика не получила широкого распространения, кроме того, действующие на сегодняшний день пункты неоднократно сталкивались с угрозой закрытия из-за недостаточного финансирования[2]. Учитывая тот факт, что право на охрану здоровья имеет каждый человек, включая наиболее незащищенные слои населения, а также лиц, не имеющих полиса ОМС и документов, удостоверяющих личность, практика создания подобных пунктов заслуживает поддержки и дальнейшего развития.

---

[1] Информация Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 2 апреля 2019 г. «О праве застрахованных лиц в сфере ОМС на выбор или смену поликлиники» // Сайт Федерального фонда обязательного медицинского страхования. URL: http://ffoms.ru/news/ffoms/federalnyy-fond-oms-i-vserossiyskiy-soyuz-strakhovshchikov-napominayut-chto-zastrakhovannye-litsa-v-/?sphrase_id=141392 (дата обращения: 12.02.2020).

[2] По состоянию на апрель 2019 г. зафиксировано всего два специализированных пункта для оказания помощи бездомным людям, не имеющим документов: в г. Москве на базе Центра социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий имени Е. П. Глинки и в г. Санкт-Петербурге на базе Боткинской больницы. См.: Рекомендации 66-го специального заседания СПЧ на тему: «Забота о лицах без определенного места жительства и задачи гражданского общества» // URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5423/ (дата обращения: 07.02.2020).

Кроме того, Уполномоченный поддерживает предложения СПЧ о расширении взаимодействия учреждений, оказывающих социальную помощь лицам без определенного места жительства, с территориальными фондами ОМС в целях упрощения порядка регистрации соответствующих лиц в системе ОМС. В частности, целесообразно рассмотреть возможность возвращения практики регистрации лиц, не имеющих документов, в системе ОМС по ходатайству учреждений социальной помощи[1].

Одной из причин ненадлежащего оказания медицинской помощи, включая ее длительное ожидание, является **проблема кадрового обеспечения** в учреждениях здравоохранения. Наиболее часто трудности возникают у жителей сельских территорий, которые не могут получить медицинскую помощь из-за нехватки специалистов первичного звена здравоохранения. В настоящее время наблюдается недостаток более 25 тыс. врачей и более 130 тыс. средних медицинских работников и медперсонала[2].

Нехватка кадрового потенциала — это одна сторона проблемы качественной медицины. Вторая сторона — *профессиональная грамотность медицинских работников*. По информации Росздравнадзора, из 28 млн случаев госпитализации в год 2,24–3,36 млн могут сопровождаться «неблагоприятными медицинскими событиями», в том числе от 6 до 16% происходят из-за неточной или несвоевременной постановки диагноза[3]. По данным, озвученным Министром здравоохранения Российской Федерации в феврале 2020 года, ежегодно ошибки врачей приводят к осложнениям у 70 тыс. пациентов[4]. В отдельных случаях врачебные ошибки становятся поводом уголовного разбирательства. Органами прокуратуры в 2019 году сообщалось о возбужденных уголовных делах в отношении медицинских работников в связи с заражением пациента ВИЧ-инфекцией, отказами в госпитализации и проведении диагностики, повлекшими смерть или ухудшение здоровья пациентов[5].

Жалобы на непрофессионализм врачей также поступают к Уполномоченному. За год зарегистрировано около 50 обращений с просьбами о содействии в привлечении медицинских работников к ответственности. Одновременно граждане отмечают случаи невнимательного отношения врачей к пациентам, факты нарушения врачебной этики. В целях минимизации нарушений со стороны медицинских работников представляется актуальным усиление государственного и общественного контроля за качеством услуг, оказываемых гражданам в медицинских организациях и на дому.

---

[1] Рекомендации 66-го специального заседания СПЧ на тему: «Забота о лицах без определенного места жительства и задачи гражданского общества» // URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5423/ (дата обращения: 07.02.2020).

[2] Совещание по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения 20 августа 2019 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/61340 (дата обращения: 27.01.2020).

[3] Здравоохранению поднимают качество // Коммерсант. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4181182 (дата обращения: 28.01.2020).

[4] Минздрав сообщил о 70 тыс. случаев осложнений в год из-за ошибок врачей // Интерфакс. URL: https://www.interfax.ru/russia/694577 (дата обращения: 10.02.2020).

[5] В Ставропольском крае прокуратура утвердила обвинительное заключение по уголовному делу о халатности медицинского работника // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1743454/ (дата обращения: 06.02.2020); по материалам проверки, проведенной прокуратурой Республики Хакасия, возбуждено пять уголовных дел о ненадлежащем исполнении медицинскими работниками своих профессиональных обязанностей // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1576656/ (дата обращения: 06.02.2020).

3.5. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ И ПРАВО НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ

Право на образование и право на доступ к ценностям культуры являются ключевыми в системе культурных прав человека. Качество их реализации предопределяет способность человека и всего общества сохранять национальные традиции, поддерживать высокий уровень интеллектуального потенциала человечества. Поэтому моральное, духовное, профессиональное и физическое воспитание граждан, развитие их национального сознания и формирование обучаемых как свободных и ответственных личностей является важнейшей задачей государства.



**Проведение Всероссийского единого урока «Права человека».
Декабрь 2019 года**

Система образования в России охватывает сегодня около 30 млн детей, молодежи и порядка 2,5 млн педагогических работников[1]. В рейтинге значимости прав и свобод человека, сформированном по результатам опросов, ежегодно проводимых ФОМ в рамках сотрудничества с Уполномоченным, **право на образование** на протяжении многих лет входит в первую тройку[2].

Векторы развития сферы образования в стране на ближайшее будущее определены Национальным проектом «Образование»[3], в рамках которого реализуются про-

[1] Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. М., 2019 // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/VGZkuVnp1h5rLAAIBZ1AsP5zv4zhI79t.pdf (дата обращения: 11.02.2020).

[2] См. параграф 1.1.

[3] Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://government.ru/department/410/projects/ (дата обращения: 11.02.2020).

граммы по совершенствованию системы образования, обеспечению современных условий обучения в школах, повышению рейтинга ведущих российских вузов на международном уровне, реформированию системы дополнительного образования для детей и многие другие мероприятия.

Вместе с тем на пути достижения намеченных целей имеются определенные трудности, о чем свидетельствуют обращения в адрес Уполномоченного. Их количество возросло по сравнению с прошлым годом на 45% и составило в общей сложности 398, в том числе 135 — коллективных.

Значительный рост **коллективных обращений** (примерно в 7 раз) связан с массовыми жалобами общественных деятелей и граждан в связи с приостановкой деятельности созданного М.П. Щетининым ФГБОУ «Лицей-интернат комплексного формирования личности детей и подростков» (Краснодарский край, город Геленджик).

В защиту лицея поступило 120 обращений. Уполномоченный обратилась с просьбой о принятии возможных мер по возобновлению деятельности лицея к Министру просвещения Российской Федерации. Сотрудники Аппарата выезжали для изучения ситуации на место, Уполномоченным проведена видеоконференция с работниками и учащимися лицея. В настоящее время идут судебные разбирательства. Дальнейшая судьба образовательной организации остается на контроле Уполномоченного.

Тематика и динамика рассматриваемых категорий обращений показана на рис. 41–44.



Рис. 41. Тематика обращений по вопросам образования в 2019 году

По сравнению с 2018 годом увеличилось количество обращений по вопросам получения общего образования более чем в два раза, но снизилось количество обращений в связи с получением профессионального образования (на 8%). Примерно на том же уровне остались обращения в сфере дошкольного и дополнительного образования.

Наибольший удельный вес занимают обращения по вопросам **получения общего** (начального, основного, среднего) **образования**. Заявители жалуются на сборы

денежных средств с родителей, ненадлежащую организацию образовательного процесса, конфликты преподавателей и учеников, отказы в зачислении ребенка в общеобразовательную организацию.

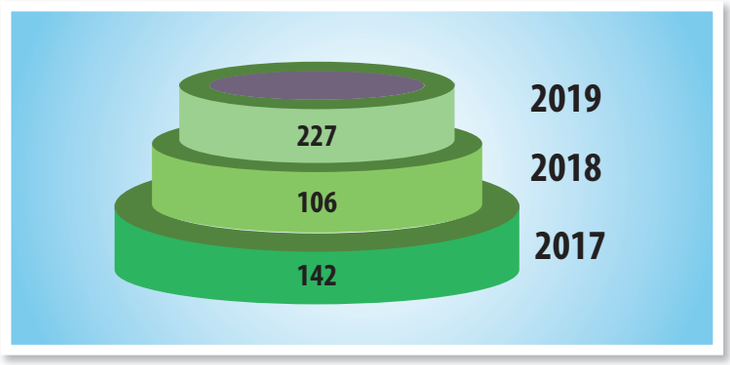


Рис. 42. Динамика обращений по вопросам обучения в общеобразовательных организациях за 2017–2019 годы

К Уполномоченному поступило обращение Г. с просьбой оказать содействие в зачислении своей дочери Ш. в первый класс МАОУ «Гимназия № 4 им. братьев Каменских» г. Перми. По сообщению заявительницы, проведенный гимназией конкурс допускал дискриминацию детей по половому признаку при подсчете баллов. После обращения Уполномоченного в Департамент образования г. Перми ребенок был зачислен в 1 класс гимназии на 2019 / 2020 учебный год.

Второе место занимают обращения по вопросам **получения дошкольного образования**. Заявители жаловались на отказы в зачислении детей в образовательные организации, некачественное питание, ненадлежащую организацию учебного процесса и ухода за детьми, отстранение детей от посещения детских садов по причине отсутствия документов, подтверждающих проведение ими ежегодной обязательной диагностики туберкулеза, и по другим вопросам.

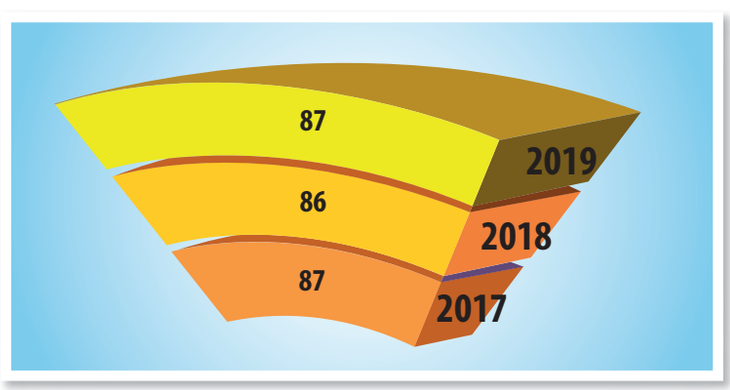


Рис. 43. Динамика обращений по вопросам получения дошкольного образования за 2017–2019 годы

Жительница Приморского края А., мама двоих несовершеннолетним детей, обратилась с просьбой посодействовать в предоставлении дочерям мест в дошкольных образовательных организациях по месту жительства. До этого заявительнице было

отказано в зачислении детей в указанные образовательные организации по причине отсутствия мест и наличия очереди. После обращения Уполномоченного администрацией Уссурийского г. о. Приморского края старшей дочери заявительницы предоставлено место в детском саду непосредственно по месту проживания, младшей — место в детском саду с возможностью пребывания ребенка в учреждении с понедельника по пятницу.

Каждое пятое обращение было по вопросам **получения профессионального образования**. Эти обращения в основном касались поступления (перевода), в том числе на индивидуальное обучение, лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее — ОВЗ), отчисления из профессиональной образовательной организации, трудностей при выполнениях условий по договорам на обучение за счет собственных средств.

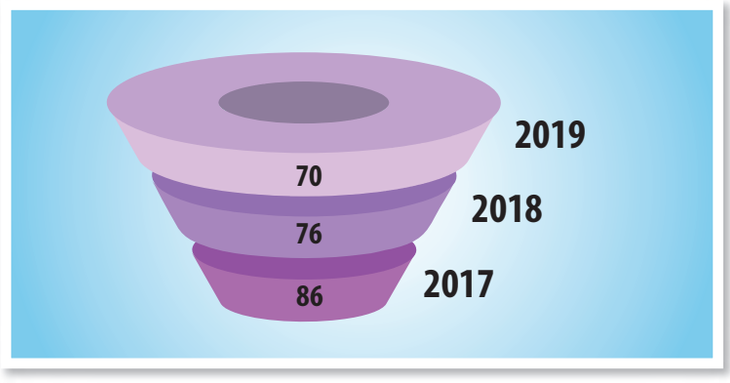


Рис. 44. Динамика обращений по вопросам обучения в организациях профессионального образования за 2017–2019 годы

К Уполномоченному обратились студенты Астраханского филиала ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия (СГЮА)», обеспокоенные опубликованной в СМИ информацией о ликвидации филиала. После обращения Уполномоченного Минобрнауки России сообщено о проведении встречи с руководством СГЮА по вопросу дальнейшей деятельности филиала. По итогам встречи принято решение проработать вопрос о возможности проводить ликвидацию филиала поэтапно (в течение 3–4 лет), о переводе обучающихся в СГЮА или образовательные организации, расположенные в г. Астрахани, с сохранением форм и условий обучения. СГЮА поручено разработать и представить в Минобрнауки России план-график мероприятий поэтапного прекращения деятельности Астраханского филиала СГЮА, согласованный с органами государственной власти Астраханской области, гарантирующий соблюдение прав всех обучающихся указанного филиала.

По вопросам **реализации прав граждан в области культуры** к Уполномоченному зарегистрировано **23** обращения[1], что значительно меньше, чем в 2018 году, когда масштабы обращений были связаны с проведением в России Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года.

Предметом каждого третьего обращения (всего — 8 жалоб) были вопросы **сохранения исторического и культурного наследия** (памятников архитектуры).

[1] Без учета 32 жалоб по тематике «Средства массовой информации». Характеристика этих обращений дается в параграфе 2.7 «Право на свободу слова».

Граждане также обращались по вопросам соблюдения режима охранных зон объектов культурного наследия, обеспечения свободы творчества, возможности участия в культурных мероприятиях.

Из поступивших обращений граждан по вопросам защиты **права на образование** положительно разрешены 22 жалобы, в том числе 2 коллективные. По итогам их рассмотрения 15 детей были зачислены в дошкольные образовательные организации, 9 — в общеобразовательные организации, защищены права 114 детей на безопасные условия дошкольного образования и 238 детей — на безопасные условия общего образования, 2 гражданам обеспечены комфортные условия для реализации права на дошкольное образование.

В защиту прав 238 учеников МБОУ «Специальная коррекционная общеобразовательная школа для учащихся с ограниченными возможностями здоровья» поступило обращение, в котором отмечалось, что обучение идет с нарушениями закона: в 2 смены, в переполненных классах и в аварийном здании. Для выяснения обстоятельств Уполномоченным был направлен запрос в администрацию и прокуратуру Пермского края, на основании которого проведено инженерное обследование помещений. В заключении по проверке была отмечена опасность обрушения конструкций и выдано уведомление о прекращении использования здания. В этой связи администрацией г. Кунгура учащиеся временно распределены по другим учебным заведениям. В 2021 г. в городе предусмотрено строительство общеобразовательной школы на 825 мест.

В реализации права на **доступ к культурным ценностям** оказано содействие по 2 жалобам, в том числе по одному обращению, затрагивающему интересы неопределенного круга лиц.

К Уполномоченному обратился Х. с жалобой на отсутствие в месте его проживания киосков по продаже печатной продукции. В органы местного самоуправления (Тверская область) направлено обращение, по результатам рассмотрения которого сообщено, что киоски на территории города были закрыты из-за нерентабельности. Однако после переговоров между администрацией городского округа и ООО «Тверьсоюзпечать» достигнута договоренность о продолжении работы двух киосков. Также реализацией печатной продукции занимаются несколько предприятий розничной торговли и почтамт.

Анализ содержательной части обращений и результатов проверок, проведенных на их основе, свидетельствуют об актуальности ряда вопросов совершенствования законодательства и правоприменительной практики в образовательной и культурной сферах.

Отметим прежде всего, что родители еще встречаются с трудностями при устройстве ребенка в дошкольную образовательную организацию (далее — ДОО) **в шаговой доступности** от места проживания. Ссылаясь на отсутствие мест в близлежащих детских садах, органы местного самоуправления высказывают предложения о зачислении детей в ДОО вдали от места жительства, чем формально закон не нарушают. Но при принятии такого решения не учитывают фактические обстоятельства — состав семьи ребенка, расстояние до образовательной организации, режим работы ее групп, режим работы родителей, — что существенно затрудняет реализацию гражданами права на образование. Предложения органов власти о зачислении детей

в ДОО, доставка в которые требует длительного времени, могут быть оценены как фактический отказ в доступе к дошкольному образованию.

Ввиду нехватки мест встречаются отказы в зачислении в детские сады детей, не имеющих регистрацию по месту жительства в соответствующем населенном пункте. И это прямое нарушение закона, поскольку в соответствии с действующим законодательством[1] граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства, но регистрация не может служить условием реализации их прав и свобод. В Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[2] нет указаний на необходимость регистрации для обучения в образовательной организации. Рособрнадзор в этой связи обратил внимание руководителей региональных и муниципальных органов управления образованием, а также образовательных организаций на неправомерность включения в перечень документов, представляемых при приеме детей в образовательную организацию, справки о регистрации в органах внутренних дел и наличия гражданства Российской Федерации[3].

Приходится констатировать также **недостаточность мест в общеобразовательных организациях**. Это приводит к обучению детей во вторую и третью смену. Реализованные в рамках национального проекта «Образование» меры позволили во многом решить проблему обучения в три смены, доля учащихся в третью смену к концу 2019 года составила примерно 0,2%[4]. Но не изжита практика обучения во вторую смену (ею охвачены порядка 12% обучающихся).

Ряд актуальных вопросов касается качества **общего образования**. Практика демонстрирует, что на сегодняшний день не все школы адаптированы к современным тенденциям развития общества. Часть школ не имеет доступа к высокоскоростному Интернету, сохраняется пространство для дальнейшего развития электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, недостаточно изучены проблемы воздействия на школьников цифровой среды и потребности школ во внедрении новых образовательных технологий[5].

На качество образования непосредственное влияние оказывает и **степень проработанности федеральных государственных образовательных стандартов** (далее — ФГОС). В 2019 году разработаны новые ФГОС с учетом современных потребностей образовательной сферы[6]. Вместе с тем экспертами по результатам их

---

[1] Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242–1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

[2] СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

[3] Письмо Рособрнадзора от 24 июля 2006 г. № 01–678/07–01 «О праве детей на образование в Российской Федерации» // Вестник образования. 2006. № 16.

[4] Класс NEXT. Как нацпроект «Образование» изменит школы // РГ. URL: https://rg.ru/2019/12/09/kak-nacproekt-obrazovanie-izmenit-shkoly.html (дата обращения: 11.02.2020).

[5] Малыш и гаджет. Цифровое поколение: мифы и правда // РГ. URL: https://rg.ru/2019/04/22/v-rossii-vyiasniat-kak-cifrovaia-sreda-vliiaet-na-povedenie-detej.html?fbclid=IwAR07D2Gi02tOSoYO-8-HpUNsYrnICbvgd6S2e_RNtvdMVxZHeVqkx1eNiXg (дата обращения: 11.02.2020).

[6] Совет по ФГОС при Минпросвещения России одобрил новые школьные стандарты с последующей доработкой и утверждением // Официальный сайт Минпросвещения России. URL: https://edu.gov.ru/press/1960/sovet-po-fgos-pri-minprosvescheniya-rossii-odobril-novye-shkolnye-standarty-s-posleduyuschey-dorabotkoy-i-utverzhdeniem/ (дата обращения: 11.02.2020).

изучения сделано более 500 замечаний[1]. В этой связи представляется значимым не только обеспечить дальнейшую скорейшую доработку ФГОС, но также организовать последующий контроль их реализации, который позволит оперативно выявлять недостатки новых стандартов и принимать меры к их устранению.

Сохраняет злободневность проблема **обеспечения школьников бесплатным и качественным питанием**. По данным Минпросвещения России, около 75% учеников российских школ не обеспечены двухразовым горячим питанием, почти 40% — даже разовым[2]. Проблемы организации питания наиболее остро сказываются на детях, нуждающихся в особой социальной защите: членов многодетных и малоимущих семей, относящихся к лицам с ограниченными возможностями здоровья[3]. Наряду с проблемами организации питания в образовательных организациях все более значимой становится вопрос обеспечения его надлежащего качества. На системный характер названной проблемы указал в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации[4]. Поставленные им ориентиры заслуживают поддержки и требуют скорейшей реализации: обязательное обеспечение горячим питанием учащихся 1–4-х классов общеобразовательных школ; привлечение в указанных целях средств федерального, региональных, местных бюджетов; создание инфраструктуры, оборудование столовых и буфетов, налаживание системы снабжения образовательных организаций качественными продуктами.

Как представляется, позитивное влияние на ситуацию окажут изменения в федеральные законы «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и «Об образовании в Российской Федерации», которые систематизируют разрозненные требования к качеству пищевой продукции для детей, а также устанавливают право всех учащихся младших классов на бесплатное горячее питание[5].

Оставляет желать намного лучшего материально-техническая база общеобразовательных учреждений. Отмечается большой износ несущих конструкций и инвентаря, длительного отсутствия ремонта. Все это сказывается на обеспечении безопасных условий обучения. Так, осенью 2019 года в СМИ появлялась информация об обрушении штукатурки в школах Брянской области, Хабаровского края. К сожалению, необходимые проверки проводятся уже после подобных инцидентов[6]. По мнению Уполномоченного, превентивной мерой, способной минимизировать угрозу подобных нарушений, может служить организация **систематического мониторинга материально-технического состояния общеобразовательных организаций**.

---

[1] Академики попросили изменить стандарты образования из-за 500 замечаний. Какие недостатки в ФГОС нашли эксперты // РБК. URL: https://www.rbc.ru/society/20/11/2019/5dd3e26d9a7947ffa987e3a8?from=from_main (дата обращения: 11.02.2020).

[2] В Минпросвещения рассказали о питании российских школьников // Образовательный портал ActivityEdu. URL: https://activityedu.ru/News/v-minprosveshcheniya-rasskazali-o-pitanii-rossiyskih-shkolnikov/ (дата обращения: 11.02.2020).

[3] Порция неравенства. Почему тарелка супа в школьной столовой такая разная? // РГ. URL: https://rg.ru/2019/04/08/pochemu-tarelka-supa-v-shkolnoj-stolovoj-takaia-raznaia.html (дата обращения: 11.02.2020).

[4] Путин предложил обеспечить бесплатным питанием учеников начальных классов // РБК. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e1eda869a7947b60444a11e (дата обращения: 11.02.2020).

[5] 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"» // РГ. 2020. № 45.

[6] СК проверит обрушение штукатурки в школе Биробиджана // РГ. URL: https://rg.ru/2019/10/10/reg-dfo/sk-proverit-obrushenie-shtukaturki-v-shkole-birobidzhana.html (дата обращения: 11.02.2020).



Посещение ГБОУ «Школа № 2070». Декабрь 2019 года

Несмотря на меры, принимаемые государством по защите прав лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее — ОВЗ), важной проблемой **остается недостаточная гибкость системы образования и отсутствие индивидуального подхода при решении вопроса об их обучении**. Это подтверждается и рекомендациями России со стороны международных органов[1].

Поступило коллективное обращение родителей, дети которых являются воспитанниками ГКОУ КО «Обнинская школа-интернат для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья "Надежда"», с жалобой на действия сотрудников образовательной организации. После обращения Уполномоченного в Министерство образования и науки Калужской области в организации проведена проверка, по результатам которой произведена замена воспитателя в дошкольной группе, администрации организации рекомендовано более тщательно осуществлять подбор педагогов для работы с детьми-инвалидами и усилить контроль за учебно-воспитательным процессом в дошкольном отделении.

Непринятие государством достаточных мер, необходимых для обучения инвалидов, рассматривается ЕСПЧ как дискриминация в форме «отказа в разумном приспособлении». В соответствии с позицией ЕСПЧ обеспечение для инвалидов возможности обучения должно осуществляться с учетом оценки их реальных потребностей, возможных последствий для их безопасности, достоинства и независимости[2].

[1] См.: Комитет по правам инвалидов. Заключительные замечания по первоначальному докладу Российской Федерации от 9 апреля 2018 г. // Официальный сайт УВКПЧ ООН. URL: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsi6QD78JkwSEwcm%2flbflwuJjC75S0v27vld5lMOsf1bMdu9C8zLCtetTQMektiSPqO46tQD3mfb4xNvSqNCMuO%2fZjLAeVb%2fVjOeo6GS0IUiL (дата обращения: 11.02.2020).

[2] Постановление ЕСПЧ от 30 января 2018 г. «Дело "Энвер Шахин (Enver Sahin) против Турции"» (жалоба № 23065/12) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2018. № 7; постановление ЕСПЧ от 23 февраля 2016 г. «Дело "Чам (Cam) против Турции"» (жалоба № 51500/08) // Бюллетень ЕСПЧ. 2018. № 7.

В данной связи Уполномоченный отмечает необходимость повышения эффективности работы по осуществлению мероприятий в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», направленных на **повышение доступности качественного образования для детей с ОВЗ** и инвалидов путем широкого внедрения инклюзивного образования, разработки адаптированных образовательных программ и создания условий для профессионального образования инвалидов и лиц с ОВЗ. Сохраняется необходимость в принятии мер по созданию в субъектах Российской Федерации специальных коррекционных групп для детей с ОВЗ в дошкольных образовательных организациях.

Заявитель Г. обратилась с просьбой оказать содействие в предоставлении места в логопедической группе дошкольной образовательной организации своей дочери 2012 г. р., являющейся ребенком с ограниченными возможностями здоровья. В результате обращения Уполномоченного в администрацию г. о. «Город Лесной» Свердловской области ребенку предоставлено место в группе для детей с тяжелыми нарушениями речи МАДОУ «Детский сад № 30 "Жемчужина"» комбинированного вида г. Лесного, в которой воспитанники обучаются по адаптированной образовательной программе дошкольного образования, обеспечивающей работу по коррекции нарушений развития и способствующей социальной адаптации.

Остается актуальной высказанная в Докладе за 2018 год рекомендация Уполномоченного в адрес Минпросвещения России принять меры по совершенствованию подготовки специалистов (педагогов, ассистентов) в целях организации обучения детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов.

Системные проблемы реализации права на образование неоднократно затрагивались Уполномоченным в ежегодных докладах о своей деятельности, а также **в тематическом докладе «Право на образование в Российской Федерации»**, подготовленном в 2019 году впервые совместно с региональными уполномоченными по результатам заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека, который был направлен в адрес государственных органов и размещен в открытом доступе[1].

Образование всегда являлось базой культурного развития личности, фундаментом формирования ее мировоззрения, культурно-творческих предпочтений. В этой связи от правильного развития образовательной среды сегодня зависит обеспечение в России единого культурного пространства и устойчивого развития культурной сферы. Однако современные тенденции развития культуры в нашей стране сопряжены со значительным числом сложностей, связанных как с несбалансированностью финансирования культурной сферы между федеральным, региональным и местным уровнем, так и с несовершенством нормативно-правовой базы.

В настоящее время в области культуры в России действует 15 федеральных законов прямого действия, больше 100 постановлений Правительства Российской Федерации, свыше 60 указов Президента Российской Федерации. Кроме того, наше госу-

[1] Тематический доклад Координационного совета уполномоченных по правам человека «Соблюдение права граждан на образование». М., 2019 // Правозащитная карта России. URL: http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/prav_z_karta/zakon/dokument_zakon/dokument_80/dokument_80web.pdf (дата обращения: 11.02.2020).

дарство является участником более 140 международных договоров в данной сфере. Но базовый законодательный акт в этой области («Основы законодательства Российской Федерации о культуре», 1992 года) безнадежно морально устарел. В марте 2019 года Минкультуры России была обнародована концепция **проекта федерального закона «О культуре»**, которая предусматривает правовые, организационные и экономические основы культурной деятельности в Российской Федерации, закрепляет конституционное право граждан на участие в культурной жизни, доступ к культурным благам, свободу творчества, обеспечивает реализацию государственной культурной политики[1]. Уполномоченный, в целом поддерживая концепцию нового закона «О культуре», выражает надежду на скорейшую разработку законопроекта и его внесение на рассмотрение в Государственную Думу.



Фото: пресс-служба Уполномоченного, открытые источники

К сожалению, до сих пор сохраняются проблемы **защиты права на доступ к культурным ценностям, включенным в Список всемирного наследия ЮНЕСКО**. На сегодняшний день в российском законодательстве отсутствуют нормы, устанавливающие **порядок** проведения оценки воздействия строительных или иных работ на ценность объектов всемирного культурного наследия. Это ставит под угрозу существование объекта всемирного наследия и тем самым приводит к нарушению прав граждан на доступ к нему. Существующий правовой пробел уже стал причиной социального напряжения в Ярославской области (исторический центр Ярославля[2]) и в городе Санкт-Петербурге (исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников).

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г.[3], участником которой является Россия, предусматривает предоставление в Комитет всемирного наследия при ООН **отчета об оценке воздействия строительных работ или реконструкции в границе объекта всемирного наследия**. Однако механизм реализации данного требования в национальном законодательстве до сих пор не закреплен. В этой связи подчеркивается важность разработки соответствующего законопроекта.

---

[1] Концепция проекта федерального закона «О культуре» // Официальный сайт Минкультуры России. URL: https://www.mkrf.ru/press/current/kontseptsiya_proekta_federalnogo_zakona_o_kulture/ (дата обращения: 11.02.2020).

[2] В историческом центре Ярославля хотят построить еще один «апарт-отель» // Информационное агентство Regnum. URL: https://regnum.ru/news/2371577.html (дата обращения: 22.01.2020).

[3] Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml (дата обращения: 07.02.2020).

До настоящего времени не решен обозначенный в Докладе Уполномоченного за 2018 год вопрос **материальной поддержки малоимущих собственников жилых помещений, расположенных в объектах культурного наследия**, при исполнении ими обязательств по сохранению таких объектов. Пункт 3 статьи 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»[1] предусматривает выплату компенсации затрат, связанных с работами по сохранению объектов культурного наследия. Порядок выплаты компенсации должен определяться Правительством Российской Федерации. Однако необходимый нормативный акт до настоящего времени не принят. Между тем принятие эффективного механизма оказания содействия гражданам-собственникам в проведении мероприятий по сохранению объектов культурного наследия создаст условия для исполнения ими охранных обязательств, предусматривающих реконструкцию объекта.

3.6. ПРАВО НА ЗАЩИТУ СЕМЬИ, МАТЕРИНСТВА, ОТЦОВСТВА И ДЕТСТВА

Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства является важнейшим направлением государственной политики. Судьба России, ее историческая перспектива, как справедливо отметил Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г., зависит от того, сколько нас будет, сколько детей родится в российских семьях через год, через пять, десять лет, какими они вырастут, кем станут, что сделают для развития страны и какие ценности будут для них опорой в жизни.

В целях поддержки института семьи в 2019 году были увеличены пособия по уходу за ребенком-инвалидом[2], установлена федеральная льгота по налогу на недвижимое имущество для многодетных семей[3], льготная ставка ипотеки (6%) для семей с двумя и более детьми распространилась на весь срок кредита[4], предусмотрена новая выплата многодетным семьям в размере 450 тыс. руб. на погашение жилищного

---

[1] Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 95 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 2013 г. № 175 "О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы"» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 951.

[3] Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 9 Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах"» // СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 1826.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1711 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу "ДОМ.РФ" на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, имеющим детей» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 547.

кредита[1]. Кроме того, с 1 января 2020 г. размер материнского капитала увеличен до 466 617 руб.[2], по поручению Президента Российской Федерации прорабатывается вопрос о предоставлении семейного капитала при рождении первого ребенка, а также об увеличении размера семейного капитала при рождении второго ребенка еще на 150 тыс. руб.[3] В субъектах Российской Федерации расширяется практика применения государственной помощи семьям на основании социального контракта.



Фото: пресс-служба Уполномоченного

Принимаемые меры, безусловно, способствуют укреплению семьи и усиливают ее социальную защиту, но, как показывает анализ демографической ситуации и поступающих жалоб, не привели к глобальным переменам.

В 2019 году к Уполномоченному поступило 1866 обращений **по вопросам защиты семьи, материнства, отцовства и детства**[4]. Это на 18% больше, чем в 2018 году, из них коллективных — 160. Тематика обращений приведена на рис. 45.

---

[1] Федеральный закон от 3 июля 2019 г. № 157-ФЗ «О мерах государственной поддержки семей, имеющих детей, в части погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и о внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона "Об актах гражданского состояния"» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3522.

[2] Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗ РФ. 2019. № 49. Ст. 6939.

[3] Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24 января 2020 г. № ПР-113 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62673 (дата обращения: 14.02.2020).

[4] В том числе обращения по вопросам защиты прав на жилище, образование, охрану здоровья и социальное обеспечение, непосредственно затрагивающим интересы семьи, материнства, отцовства и детства.



Рис. 45. Тематика обращений по вопросам защиты прав семьи, материнства, отцовства и детства за 2017–2019 годы

Наибольший удельный вес занимают обращения по вопросам **образования (398)**. По сравнению с 2018 годом их количество возросло почти на треть (на 45%). Основная масса претензий касалась сферы получения дошкольного образования (**87**) и обучения в общеобразовательных учреждениях (**227**).

Мать 3-летнего мальчика сообщила, что для малыша было выделено место в детском саду далеко от дома. Чтобы забирать его вовремя домой, ей постоянно приходится отпрашиваться с работы. Это может привести к ее увольнению. На основании заявления Уполномоченный обратилась с письмом в управление образования Калининского района г. Челябинска и в Комитет по делам образования. Сыну Б. было выделено место в МБДОУ «ДС № 423» г. Челябинска рядом с домом.

Второе место в структуре обращений данного вида занимают обращения **по вопросам социального обеспечения**. Их число по сравнению с 2018 годом увеличилось на **66%**. Такое увеличение обращений связано с ростом цен на продукты

и предметы первой необходимости, снижением уровня доходов населения, а также с тем, что, по мнению заявителей, должностные лица без достаточных оснований отказывают в назначении причитающихся им социальных пособий.

К Уполномоченному обратилась многодетная мать Ш. с просьбой помочь ее семье, оказавшейся в трудной жизненной ситуации. В доме, в котором они проживали, в июне 2019 г. произошел пожар, в связи с чем семья была лишена крова. После обращения Уполномоченного в администрацию г. Каменск-Уральского Свердловской области органами местного самоуправления принято постановление об оказании материальной помощи Ш., ей перечислены денежные средства в размере 15 000 руб. На сайте города размещена информация с просьбой о помощи семье с указанием телефонов и номера расчетного счета для пожертвований. Семья обеспечена вещами первой необходимости, одеждой, обувью, игрушками для детей, они временно заселены в отремонтированную и оборудованную необходимой мебелью и бытовой техникой «социальную гостиницу».

Поднимались также проблемы *назначения пособий и выплат*, в частности ежемесячной компенсации в связи с рождением (усыновлением) одного или двух детей; ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет; ежемесячных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства I группы и др.

Особую боль вызывают мытарства родителей детей-инвалидов. Будучи несогласными с отказами в установлении детям категории «ребенок-инвалид», они обивают пороги различных медицинских учреждений, оспаривая решения федеральных учреждений медико-социальной экспертизы. По мнению родителей, повторно установить инвалидность ребенку крайне сложно. В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило вдвое больше таких обращений по сравнению с 2018 годом (31).



Фото: открытые источники

14-летнему сыну жительницы Саратовской области М. в бюро МСЭ отказали в установлении инвалидности. В этой связи М. утратила право на получение социальной помощи для содержания и лечения сына-подростка. Осознав, что самостоятельно ей не справиться с этой ситуацией, М. обратилась к Уполномоченному. Омбудсмен подала запрос в Минтруд России с просьбой разобраться. По требованию Минтруда России Федеральным бюро МСЭ медико-экспертные документы были проверены, нарушения устранены и сыну М. установлена категория «ребенок-инвалид» до достижения им 18-летнего возраста.

Третья большая группа обращений связана с обеспечением права на **жилье (334)**. Среди них значительная часть поступила от многодетных семей, которым отказали

в предоставлении жилья (**147**). Другие были связаны с постановкой на жилищный учет (**52**), выселением (**38**), предоставлением жилья семье с ребенком-инвалидом (**66**). Причем в отношении последней категории заявителей пришло обращений на треть больше, чем в 2018 году.

Женщина из многодетной семьи рассказала на личном приеме Уполномоченному о том, что ее семья, имея право, не обеспечена отдельным жильем. Кроме этого, Н. сообщила, что они с 1986 г. состоят на жилищном учете в администрации Выборгского р-на г. Санкт-Петербурга, а с 2016 г. относятся к категории семей, имеющих трех несовершеннолетних детей. После обращения Уполномоченного в администрацию г. Санкт-Петербурга ситуация в корне поменялась. С учетом справки о наличии у заявительницы тяжелой формы туберкулеза, при которой невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, семье на 5 человек предоставлена четырехкомнатная квартира.

В обращениях **в защиту прав и законных интересов детей** (240) чаще всего родители выражали свое несогласие с определением места жительства ребенка и установлением порядка общения с ним.

Судебной коллегией по гражданским делам Мосгорсуда место проживания малолетнего ребенка было определено с матерью П. Но несмотря на это, П. с ребенком разлучили. В этой связи она обратилась за помощью к Уполномоченному. Усилиями омбудсмена в поиске ребенка были задействованы силы правоохранительных органов. Место нахождения ребенка было установлено, и он возвращен матери.

Ежегодно каждое девятое обращение в секторе защиты семейных прав касается **реализации права на выплату алиментов (204)**. В основном жалобы поступают от женщин (70%), поскольку после развода дети чаще всего остаются проживать с матерью. По заявлениям граждан сотрудники ФССП России не всегда принимают все возможные меры для исполнения судебных решений о взыскании алиментов с родителей (93 обращения). Тем временем деньги на обеспечение ребенка, его питание, обучение, приобретение предметов первой необходимости, а иногда и лечение требуются фактически ежедневно. И, пока государственная система и родители не начнут ответственно подходить к выполнению своих обязанностей, страдает только ребенок.

Заявительница, не дождавшись от бывшего мужа выплат алиментов на содержание их несовершеннолетней дочери, обратилась к Уполномоченному. На личном приеме она рассказала о нарушениях, которые, по ее мнению, допустили сотрудники ФССП России. По просьбе Уполномоченного прокуратурой была проведена проверка, в ходе которой факты, изложенные заявительницей, подтвердились. РО ФССП г. Смоленска по указанию прокуратуры были вынесены постановления об аресте имущества должника, о временном ограничении на пользование специальным правом и правом на выезд из России. Обращено взыскание на его заработную плату. От должника начали поступать денежные средства на содержание дочери.

Около 10% писем содержали жалобы **на действия органов опеки и попечительства**, а также на работу других государственных органов. В своих обращениях граждане сообщали о неуважительном отношении к ним представителей указанных структур, неудовлетворительной организации деятельности учреждений по работе с населением и о ненадлежащем рассмотрении ими обращений граждан об оказании помощи семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

К Уполномоченному поступила жалоба И. на заключение отдела социальной защиты населения Бескудниковского района г. Москвы от 12 июля 2019 г., в котором ей, с нарушением сроков рассмотрения заявления, было отказано стать приемным родителем. Был направлен запрос в Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы. По результатам проведенной проверки установлено, что ОСЗН Бескудниковского района г. Москвы действительно были нарушены сроки рассмотрения обращения И. о выдаче ей заключения о возможности быть опекуном. Сотруднику указанной организации вынесено дисциплинарное взыскание.

Обращения по вопросам охраны **здоровья и медицинской помощи** в 2019 году чаще всего содержали просьбы о содействии в обеспечении ребенка необходимыми лекарственными препаратами и медицинской помощью надлежащего качества.

В Воронежской области матери ребенка-инвалида (2006 г.р.) было отказано в предоставлении жизненно необходимых лекарственных средств («Гематэ-П», «Транексам») для дочери. Не разрешив проблему самостоятельно, М. обратилась за защитой своих прав к омбудсмену. В целях оказания помощи М. и ее дочке-инвалиду Уполномоченный обратилась в областной департамент здравоохранения и прокуратуру Воронежской области. В результате проведенной работы в Аппарат пришло сообщение о том, что М. включена в реестр на получение препарата «Гематэ-П» на 2019 г. за счет поставок лекарств, централизованно закупаемых Минздравом России. А за счет средств областного бюджета закуплен препарат «Транексам» и выдан по льготному рецепту родителям ребенка.

По вопросу **получения и реализации средств материнского капитала** в 2019 году к Уполномоченному поступило 26 обращений. В основном граждане обращались с вопросами разъяснительного характера о направлении средств материнского капитала, о расширении перечня направлений использования средств материнского капитала, а также в связи с отказами территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации в выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал.

К Уполномоченному обратилась Б. с просьбой оказать ее многодетной семье, находящейся в трудной жизненной ситуации, помощь, в том числе в получении причитающихся социальных гарантий и материнского капитала. На обращение Уполномоченного администрацией г. Таганрога сообщено, что семье предоставлены меры социальной поддержки; компенсация расходов на оплату коммунальных услуг в виде ежемесячной денежной выплаты в размере 50% платы за коммунальные услуги; ежемесячное пособие на каждого ребенка; региональный материнский капитал

(117 754 руб.); адресная социальная помощь; бесплатные путевки в оздоровительные учреждения.

По результатам взаимодействия Уполномоченного с компетентными органами государственной власти удалось оказать содействие в реализации права на защиту семьи, материнства, отцовства и детства по **37 обращениям**. Поддержку получили **9119** человек.

Так, по инициативе Уполномоченного восстановлены имущественные права 8644 человек: в связи с индексацией пособия по выплатам на содержание таких детей. Так, в нарушение гарантированного государством материального обеспечения детей, оставшихся без попечения родителей, правительством Саратовской области на протяжении длительного периода не производилась индексация мер социальной поддержки из-за отсутствия финансовых средств. На основании жалоб граждан Уполномоченный обратилась к областному прокурору, который внес соответствующее представление губернатору области. Выплаты (они коснулись 4026 опекунов и 4618 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных под опеку) производятся с 1 декабря 2018 г. с учетом индексации пособия. С 1 октября 2019 г. размер указанных выплат был проиндексирован на 3,9%[1], с 1 октября 2020 г. ожидается его индексация на 3,6%[2].

При содействии Уполномоченного восстановлены социальные права 200 человек в связи с предоставлением на безвозмездной основе нежилых помещений в г. Москве Художественному центру «Дети Марии» для социальной адаптации детей-сирот и выпускников интернатов. По сообщению заявителей, общественной организации было отказано в допуске к участию в конкурсе на право заключения договоров по реализации социальных проектов. После направления Уполномоченным обращения в Правительство Москвы, центру, в том числе по результатам дополнительных конкурсных процедур, предоставлены два нежилых помещения в г. Москве.

После обращения Уполномоченного в прокуратуру Промышленного района г. Самары, в связи с несоответствием детских площадок во дворах ряда домов города требованиям ГОСТа, были созданы условия для реализации прав 200 детей на безопасные и комфортные условия проживания. Игровое оборудование признано собственностью городского округа Самары, выполнены ремонт внутриквартальных проездов, обустройство парковочных мест, ремонт тротуаров, устройство освещения, обустройство детской и спортивной площадок с установкой детского игрового и спортивного оборудования и устройством резинового антитравматического покрытия, установлены ограждения, скамейки, санитарная обрезка деревьев, завоз песка, растительного грунта. Детское игровое и спортивное оборудование прошло сертификацию в соответствии с требованиями ГОСТа.

---

[1] Закон Саратовской области от 27 ноября 2018 г. № 127-ЗСО «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Собрание законодательства Саратовской области. 2018. № 11.

[2] Закон Саратовской области от 26 ноября 2019 г. № 130-ЗСО «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Собрание законодательства Саратовской области. 2019. № 14.

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений и мониторинг правоприменительной практики свидетельствуют о наличии ряда проблем в сфере реализации права на защиту семьи, материнства, отцовства и детства.

По-прежнему актуальна проблема **исполнения алиментных обязательств**. Проживающие отдельно родители предоставляют содержание своим детям нерегулярно или в недостаточном размере либо вовсе отказываются выполнять свой родительский долг.

Законодательство об исполнительном производстве наделяет судебного пристава-исполнителя широкими полномочиями по принуждению должника к осуществлению своих обязательств. Однако и их порою недостаточно для эффективного исполнения судебного решения. В подразделениях ФССП России фактически реализовывается только две трети всех оконченных и прекращенных исполнительных производств. При этом растет средняя сумма долга на одного должника: в 2017 году она составляла 114 тыс. руб., в 2018 — 123 тыс. руб., в 2019 — 142,3 тыс. руб.[1]

Одной из причин динамики задолженностей по алиментам является несовершенный порядок их расчета в отношении неработающих лиц, установленный статьей 113 СК РФ. В соответствии с ним задолженность данной категории должников определяется по среднемесячной заработной плате в России. Аналогичные положения содержатся в статье 102 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»[2]. В то же время имеет место значительное расхождение размера средней заработной платы по России (43 тыс. руб.) с ее размером в регионах и, соответственно, реальными доходами населения.

Таким образом, расчет задолженности по алиментам в отношении неработающих лиц в настоящее время производится без учета региональных особенностей. Установление завышенной суммы долга вынуждает должника, проживающего на территории субъекта Российской Федерации и имеющего низкий уровень заработной платы, создавать препятствия судебным приставам-исполнителям в ходе исполнения производств данной категории, что в конечном итоге приводит к постоянному увеличению общей задолженности, нарушению прав и законных интересов ребенка, росту социальной напряженности.

Еще одна проблема связана с отсутствием в законодательстве обязанности родителей **по выплате алиментов на детей, достигших совершеннолетия, но обучающихся в организациях общего образования**. В соответствии с СК РФ право на получение алиментов от родителей имеют несовершеннолетние дети и нетрудоспособные совершеннолетние дети, нуждающиеся в помощи. Вместе с тем на практике совершеннолетие далеко не всегда совпадает с финансовой независимостью. Нередки случаи, когда ребенку исполняется 18 лет в период учебы в старших классах школы. При этом выплаты алиментов прекращаются, несмотря на то что школьникам практически невозможно совмещать обучение с трудовой деятельностью, и финансовая зависимость от родителей сохраняется.

---

[1] Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов // Официальный сайт ФССП России. URL: https://fssprus.ru/statistics (дата обращения: 13.12.2019).

[2] СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

Уполномоченный обратилась в Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей с предложением дополнить СК РФ нормой о праве на получение алиментов совершеннолетними детьми, обучающимися в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях. Предложение было поддержано экспертной группой Комитета.

Актуальным является вопрос **о сохранении за ребенком и одним из родителей права проживать в жилище, принадлежащем на праве собственности другому супругу**, если у них нет иного жилья. В отличие от ранее действовавшего жилищного законодательства, которое сохраняло, в случае развода, право пользования жилым помещением собственника за членами его семьи, в настоящее время статья 31 ЖК РФ устанавливает, что при прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования его жильем за бывшим членом семьи по общему правилу не сохраняется. Конечно, через суд бывшая супруга с ребенком могут добиться права проживания в квартире, однако в случае продажи квартиры третьим лицам они лишаются данной возможности без компенсации (статья 292 ГК РФ). Единственное исключение предусмотрено для бывших членов семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства. В этом случае суд по требованию этих лиц вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить их иным жильем. Однако правоприменительная практика свидетельствует[1], что права ребенка в данном случае не всегда учитываются. Уполномоченный полагает, что принятый 6 февраля 2020 г. Федеральный закон № 10-ФЗ «О внесении изменения в статью 86 Семейного кодекса Российской Федерации»[2] позволит обеспечить защиту жилищных прав несовершеннолетнего ребенка при разводе родителей, в том числе путем привлечения родителя, проживающего отдельно от ребенка, к участию в дополнительных расходах, связанных с обеспечением несовершеннолетнего жилым помещением.

Поступает много обращений **по поводу расширения периодов, засчитываемых в страховой стаж**, предусмотренный Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»[3]. Их суть сводится к тому, чтобы при назначении пенсии учитывать весь период ухода одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста 3 лет вне зависимости от количества детей в семье. В настоящее время в страховой стаж засчитывается период такого ухода за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет, но не более 6 лет в общей сложности. Расширение временных рамок позволило бы укрепить гарантии семьи, улучшить демографическую ситуацию в стране, а также оказать существенную социальную поддержку семьям с детьми.

В ряде регионов сохраняется проблема **обеспечения земельными участками** многодетных семей. При этом на предоставленных земельных участках **зачастую** отсутствует необходимая инженерно-транспортная инфраструктура.

---

[1] См., например: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2015 г. № 77-КГ14-11 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[2] РГ. 2020. № 27.

[3] СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 6965.

Поступила жалоба А. на неисполнение решения Центрального районного суда г. Барнаула от 26 января 2016 г. о возложении на администрацию г. Барнаула обязанности организовать на земельных участках, предоставленных многодетным семьям, инженерно-транспортную инфраструктуру. Заявление затрагивало интересы неопределенного круга лиц. Проверка прокуратуры г. Барнаула, проведенная по обращению Уполномоченного, установила обоснованность требований. Для устранения нарушений прокуратурой подан иск в суд к администрации г. Барнаула о возложении обязанности в течение полутора лет со дня вступления решения в силу организовать электроснабжение, водоснабжение и водоотведение, газоснабжение, устройство автомобильной дороги местного значения в п. Бельмесево городского округа г. Барнаула. Иск находится на рассмотрении.

Обращаем внимание муниципальных органов на порочность такой практики. В Докладе 2018 года омбудсменом было предложено Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о введении жилищно-земельного сертификата для многодетных семей по формату материнского капитала. По мнению Минстроя России, проблема предоставления земельных участков многодетным семьям, а также оказание иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен выдачи им бесплатно земельного участка в собственность, может быть урегулирована нормативными правовыми актами региональных органов государственный власти[1].

Так, в Мурманской области многодетные семьи имеют право приобрести земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности Мурманской области, или земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в случае, если они состоят на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма и данные земельные участки предоставляются для ведения садоводства и осуществления индивидуального жилищного строительства. Таким многодетным семьям с их согласия предоставляется иная мера социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями в виде единовременной денежной выплаты взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно[2].

На протяжении длительного времени существует проблема **получения государственного сертификата на материнский (семейный) капитал для отцов, одиноко воспитывающих двух и более детей, матери которых, будучи иностранным гражданками, умерли**. По информации Пенсионного фонда Российской Федерации, за период с 2017 по 2019 год его территориальными органами было принято 138 решений об отказе в выдаче таких сертификатов. Вместе с тем дети, матери которых умерли, находятся в более суровых жизненных обстоятельствах, чем дети в полных семьях, а следовательно, больше других нуждаются в дополнительной государственной поддержке. Особенно учитывая тот факт, что она предусмотрена, например, для

[1] Письмо Минтруда России от 28 октября 2019 г. № 12-1/10/П-9615. Документ опубликован не был.

[2] Закон Мурманской области от 31 декабря 2003 г. № 462–01-ЗМО (ред. от 19 декабря 2019 г.) «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области» // Мурманский вестник. 2004. № 6.

тех детей, отцы которых не являются российскими гражданами (часть 3 статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»)[1].

В ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного неоднократно затрагивалась **тема противодействия домашнему насилию**. В своих заявлениях граждане сообщают о ситуациях, когда один член семьи пытается доминировать над другими членами семьи, применяя при этом грубость и насилие. О многочисленных случаях домашнего насилия сообщают СМИ. В 2019 году жалоба на бездействие российских правоохранительных органов по фактам семейного насилия стала предметом рассмотрения ЕСПЧ, который констатировал отсутствие в России достаточных гарантий равного доступа жертв семейного насилия к правосудию, недостаточно пристальное внимание властей к подобным угрозам[2].

Среди пострадавших от домашнего насилия 75% составляют женщины, при этом две трети жертв насилия со смертельным исходом — мужчины, уголовные дела по факту домашнего насилия возбуждаются в 56% случаев. Такие данные приведены Санкт-Петербургским государственным университетом по результатам проведенного исследования по заказу Государственной Думы. В группе риска нередко оказываются несовершеннолетние. В среднем 65–85% случаев насилия в отношении детей совершается в «круге доверия» — среди людей, которые должны быть наиболее безопасны для ребенка, в том числе — среди членов его семьи[3]. В числе совершеннолетних, как показывают опросы, наиболее часто с насилием в семье сталкиваются женщины в возрасте 31–54 лет и мужчины старше 55 лет[4].

По данным ВЦИОМ, абсолютное большинство россиян придерживаются мнения, что домашнее насилие недопустимо (90%). 40% опрошенных россиян сообщили, что в знакомых им семьях были случаи побоев или применения силы, 50% уверены, что не следует прощать супругу рукоприкладство, 95% не согласны с поговоркой «бьет — значит любит». Также россиян спросили о том, нужен ли закон о профилактике семейно-бытового насилия. Большинство уверены, что такой закон нужен в нашей стране (70%)[5].

В Российской Федерации неоднократно предпринимались попытки принятия специального закона о профилактике семейно-бытового насилия. Законопроекты вносились в Государственную Думу, но ни один из вариантов не нашел поддержки большинства депутатов. Во многом это происходило из-за разных подходов к понятию «насилие в семье», к мерам, которые могут применяться в случае конфликта в семье.

---

[1] СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 19.

[2] Постановление ЕСПЧ от 9 июля 2019 г. «Дело "Володина (Volodina) против России"» (жалоба № 41261/17) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001–194321 (дата обращения: 17.02.2020).

[3] Реальный масштаб домашнего насилия в России. 20 чисел // URL: https://meduza.io/feature/2020/01/28/realnyy-masshtab-domashnego-nasiliya-v-rossii-20-tsifr (дата обращения: 06.02.2020).

[4] Треть российских мужчин назвали оправданным поступок сестер Хачатурян // РБК. URL: https://www.rbc.ru/politics/13/09/2019/5d7a2f909a79472cba7e8667 (дата обращения: 06.02.2020).

[5] Худой мир — или добрая ссора? Всероссийский опрос «ВЦИОМ Спутник» 4 декабря 2019 г. 1600 респондентов, телефонное интервью по стратифицированной двухосновной случайной выборке стационарных и мобильных номеров // Официальный сайт ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10077 (дата обращения: 14.02.2020)

По поручению Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко была создана специальная рабочая группа по совершенствованию законодательства в сфере предупреждения и профилактики семейного (бытового) насилия, которой в конце 2019 года подготовлен законопроект «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации»[1].

Считаем, что законопроект в последней его редакции, опубликованный для общественного обсуждения, является ответом на запрос российского общества. В настоящее время действительно 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. Создание отличных от уголовного законодательства норм (правил), имеющих другую направленность, будет ориентировано на обеспечение права на частную жизнь и исключение излишнего вмешательства кого-либо в дела семьи. Важно то, что парламент вышел на открытое, прозрачное обсуждение законопроекта. То, что Совет Федерации на своем сайте разместил для всеобщего обозрения, изучения и рассмотрения этот проект закона — очень важный шаг диалога между властью и обществом. При этом он, как представляется, не имеет никакого отношения к ювенальной юстиции и к тем принципам, которые отходили бы от семейных ценностей и традиций, на которых складывалась российская история.

Законопроект, на наш взгляд, отвечает интересам общества, поскольку предлагаемые нормы, с одной стороны, не допускают вмешательства в семейные дела, а с другой — содержат мягкие превентивные механизмы для семейно-бытового насилия, в том числе возможность образовывать центры оказания помощи жертвам насилия, создавать специализированные психологические программы, воспитывать общество в духе уважения членами семьи друг друга и семейных ценностей в целом.

Семейное насилие недопустимо ни при каких обстоятельствах — это преступление против основных прав человека, что признается законом в некоторых странах уже долгое время. Сегодня более чем в 120 странах есть законодательный оберег жертв домашнего насилия.

Так, в Республике Белоруссия действует закон «Об основах деятельности по профилактике правонарушений»[2], который разрешает временно выселить виновного из общего с пострадавшим жилого помещения на срок от 3 до 30 суток. И это происходит по решению правоохранительных органов. В Великобритании в соответствии с законом[3], принятым в декабре 2015 г., к домашнему насилию стали относить не только причи-

---

[1] Проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» // Официальный сайт Совета Федерации. URL: http://council.gov.ru/media/files/rDb1bpYASUAxoIgmPXEfKLUIq7JAARUS.pdf (дата обращения: 26.01.2020).

[2] Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-З «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/H11400122_1389733200.pdf (дата обращения: 06.02.2020).

[3] Controlling or Coercive Behaviour in an Intimate or Family Relationship. Statutory Guidance Framework. December 2015 // Gov.uk. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/482528/Controlling_or_coercive_behaviour_-_statutory_guidance.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

нение физического вреда, но и ограничение в доступе к банковским счетам, изъятие паспорта, а также контроль аккаунтов в социальных сетях и любые виды слежки. Отныне любое из этих действий трактуется как нарушение базовых прав человека и карается сроком до 5 лет лишения свободы. В Британии полиция также может забрать обидчика из семейного дома на 48 часов или обратиться в уголовный суд за охранным ордером, при наличии которого он не сможет вернуться домой в течение 28 дней[1]. В Германии такие преступления караются тюремным сроком от 1 года до 3 лет за легкие телесные повреждения и до 10 лет в случаях нанесения тяжкого вреда здоровью. Плюс штраф, который может достигать нескольких десятков тысяч евро. Самые жесткие законы во Франции, где обвиненному запрещается приближаться к предполагаемым жертвам уже с первой минуты после обращения потерпевших в полицию, независимо от того, была доказана его вина или нет. При этом под определение насилия попадает не только нанесение физического вреда, но и «издевательства путем ухудшения качества жизни, нанесение вреда психическому здоровью человека». Максимальное наказание до трех лет лишения свободы и штраф в размере 45 тыс. евро[2].

Надеемся, что в результате дискуссии в обществе сформируется единое мнение о необходимости разработки мер, направленных на сокращение числа случаев домашнего насилия, предусматривающих как совершенствование действующего законодательства, так и оказание соответствующей помощи семьям.

3.7. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ПРАВО НА ЗЕМЛЮ

Право на благоприятную окружающую среду без преувеличения является одним из важнейших прав человека. От его обеспечения зависит жизнь, здоровье и благополучие не только ныне живущих граждан России, но и будущих поколений. По оценкам ФОМ, в 2019 году значимость права на благоприятную окружающую среду для жителей России, по сравнению с 2014 годом, возросла практически **в 3 раза**, что обусловлено актуализацией для общества проблем скопления мусора (21%), загрязнения водоемов и низкого качества питьевой воды (15%), ухудшения воздуха (12%)[3].

Злободневность недостаточного соблюдения экологических прав граждан подтверждается и значительным числом публичных мероприятий протестного характера, которые в 2019 году прошли в связи с организацией мусорных свалок и полигонов бытовых отходов вблизи населенных пунктов. Наиболее масштабные акции сопровождали строительство мусорного **полигона рядом со станцией Шиес-2** в Архангельской области, который запланирован для вывоза мусора из Москвы и Московской

[1] Хилари Фишер Women's Aid England «Законы о семейном насилии: взгляд из Британии» // BBC. URL: www.bbc.com/russian/features-39054088. (дата обращения: 05.02.2020).

[2] Лазарева О. Руки прочь: как наказывают за домашнее насилие в разных странах // За рубежом. URL: https://www.zarubejom.ru/kak_nakazyvayut_za_domashnee_nasilie_v_raznyh_stranah. (дата обращения: 05.02.2020).

[3] Глобальные проблемы экологии. Опрос «ФОМнибус» 13 октября 2019 г. 104 населенных пункта, 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: https://fom.ru/obraz-zhizni/14281 (дата обращения: 24.01.2020).

области. Они стали продолжением проходивших ранее в Подмосковье акций протеста против гигантских свалок, отравляющих воздух и почву.



Фото: МИА «Россия сегодня», ФБУ «Авиалесоохрана», открытые источники

Трудности, с которыми сталкиваются граждане, заставляют их искать защиту на международном уровне. В сентябре 2019 года ЕСПЧ коммуницировал 14 жалоб Российской Федерации по экологической проблематике. Ранее ЕСПЧ также неоднократно принимал решения по жалобам российских граждан в защиту своих экологических прав и прав в сфере землепользования[1]. Недостатки регулирования отдельных вопросов экологии в 2019 году становились также предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации[2].

В этой связи укрепление гарантий граждан на здоровую и безопасную среду является одним из важнейших направлений государственной политики. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Президент Российской Федерации подчеркнул, что проблемы экологии, изменения климата, загрязнения окружающей среды и Мирового океана — это общие для всех вызовы глобального развития[3].

Государством принимаются последовательные меры по переходу от ускоренного освоения ресурсов к их сохранению и ответственному отношению к природе. В этих целях реализуется Национальный проект «Экология»[4]. Важнейшим событием

---

[1] Постановление ЕСПЧ от 7 июля 2005 г. «Дело "Малиновский (Malinovskiy) против России"» (жалоба № 41302/02) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2005. № 11. С. 67–76; постановление ЕСПЧ от 9 июня 2005 г. «Дело "Фадеева (Fadeyeva) против России"» (жалоба № 55723/00) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2005. № 6; постановление ЕСПЧ от 26 октября 2006 г. «Дело "Ледяева и другие (Ledyayeva and Others) против России"» (жалобы № 53157/99, 53247/99, 53695/00 и 56850/00) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2017. № 7; постановление ЕСПЧ от 28 марта 2017 г. «Дело "Волчкова и Миронов (Volchkova and Mironov) против России"» (жалобы № 45668/05 и 2292/06) // Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2018. № 5.

[2] См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2019 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 24.1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" в связи с запросом Арбитражного суда Республики Карелия» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4412.

[3] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 15 января 2020 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (дата обращения: 25.01.2020).

[4] Паспорт национального проекта «Экология» (утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Официальный сайт Минприроды России. URL: http://www.mnr.gov.ru/activity/directions/ (дата обращения: 25.01.2020).

2019 года стало присоединение Российской Федерации к Парижскому соглашению по климату[1], на необходимость такого шага Уполномоченный указывала в Докладе за 2018 год. По оценке Президента Российской Федерации, несмотря на то, что Россия не является лидером среди эмитентов выбросов в атмосферу, задача нашего государства — предпринять максимальные усилия для предотвращения изменения климата и его последствий, включая таяние вечной мерзлоты и природные катаклизмы[2].



Фото: Минприроды России

Заповедники России (Брянский лес, Висимский, Костомукшский, Тебердинский, Хвалынский), национальный парк «Зюраткуль»

С 1 января 2019 г. вступили в силу комплексные изменения законодательства, призванные стимулировать применение хозяйствующими субъектами новых технологий в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду[3]. Принят закон о совершенствовании порядка проведения государственной экологической экспертизы на Байкальской природной территории[4]. Установлена обязательность соблюдения требований в области охраны окружающей среды не только в границах сельских и городских поселений, но и в границах городских округов[5].

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2019 г. № 1228 «О принятии Парижского соглашения» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5430.

[2] Большая пресс-конференция Владимира Путина // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62366 (дата обращения: 27.12.2019).

[3] Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4220; Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 496-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона "Об экологической экспертизе" и Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8422.

[4] Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" и статью 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 51 (ч. 1). Ст. 7492.

[5] Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 453-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона "Об экологической экспертизе" и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. 1). Ст. 7771.

В целях формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами и их оптимальной утилизации издан Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами "Российский экологический оператор"»[1].

Принимаемые государством меры дают положительный эффект, который отражается и на количестве поступающих в адрес Уполномоченного обращений граждан. В 2019 году их зарегистрировано на 23% меньше по сравнению с предыдущим годом — 699 (в 2018 г. — 906; в 2017 г. — 985). Заметное снижение произошло по вопросам охраны земель (на 27%), охраны атмосферного воздуха (на 15%). Тематика и динамика обращений показана на рис. 46–49.

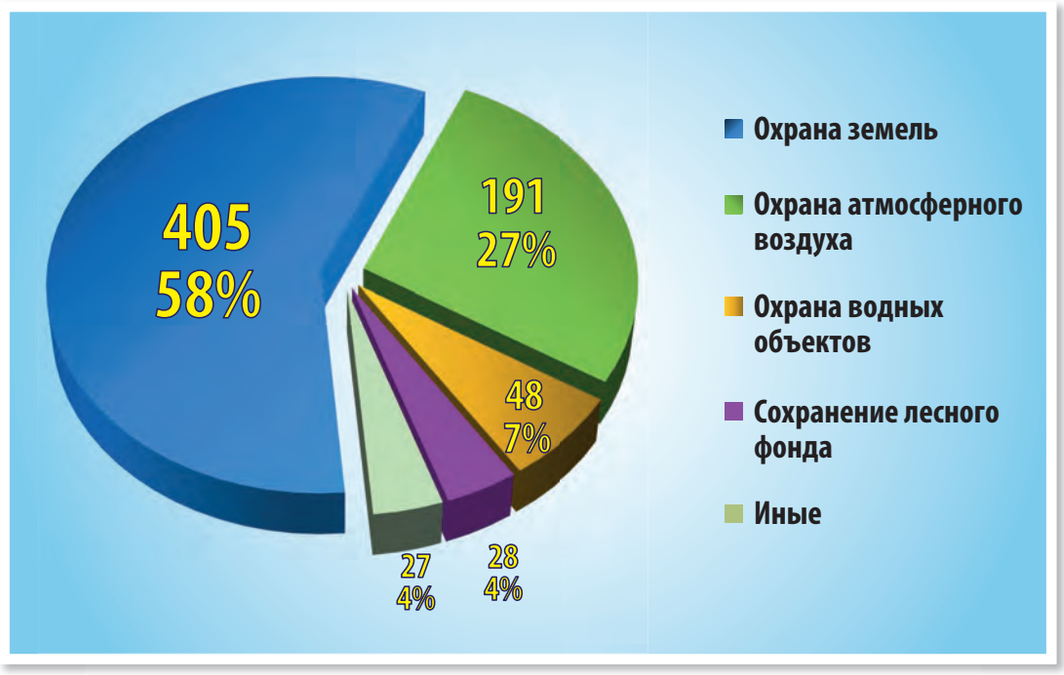


Рис. 46. Тематика обращений по вопросам охраны окружающей среды в 2019 году

Незначительно снизилось число обращений по вопросам охраны водных объектов (на 13%). При этом наблюдается увеличение (на 33%) количества обращений в сфере сохранения лесного фонда, что во многом связано с резонансными сообщениями о лесных пожарах в Сибири в июле — сентябре 2019 года.

Больше всего обращений поступило по вопросам **охраны земель (58%)**. Заявители указывали на факты нецелевого использования земельных участков, нерачительного пользования землей, неэффективного проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Кроме того, поступали жалобы в связи с загрязнением земельных участков при размещении и эксплуатации на них промышленных объектов, комплексов по переработке отходов, использованием вредных удобрений.

[1] СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 234.

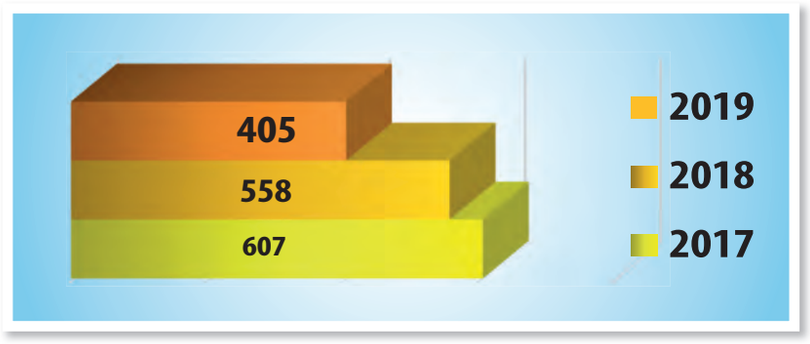


Рис. 47. Динамика обращений по вопросам охраны земель за 2017–2019 годы

В 2019 г. поступали обращения в связи со строительством ***мусорного полигона на станции Шиес*** *Ленского района Архангельской области для утилизации отходов из Москвы и Московской области. Граждане не получали информации от публичных властей, и в этой связи крепла социальная напряженность. В целях разрешения ситуации Уполномоченный обратилась к Губернатору Архангельской области и в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. При участии областной прокуратуры была проведена проверка, в результате которой по фактам незаконных рубок и повреждений лесных насаждений возбуждены и расследуются уголовные дела. В связи с несоблюдением требований природоохранного, земельного и санитарно-эпидемиологического законодательства ООО «Технопарк», ГБУ г. Москвы «Автомобильные дороги» привлечены к административной ответственности.*

В настоящее время проект полигона находится под пристальным контролем прокуратуры, Уполномоченного, общественности, строительные работы не осуществляются, их проведение будет возможно только при условии, если будет положительное заключение государственной экологической экспертизы. В январе 2020 г. Арбитражный суд Архангельской области признал незаконными и обязал снести постройки, возведенные на станции Шиес по инициативе инвестора будущего мусорного полигона — ООО «Технопарк».

Каждое четвертое обращение касалось **охраны атмосферного воздуха (27,3%)**. В них сообщалось о его загрязнении хозяйствующими субъектами в связи с несоблюдением требований санитарно-эпидемиологического законодательства, в частности о превышении предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ, о наличии неприятных запахов и других нарушениях требований законодательства.

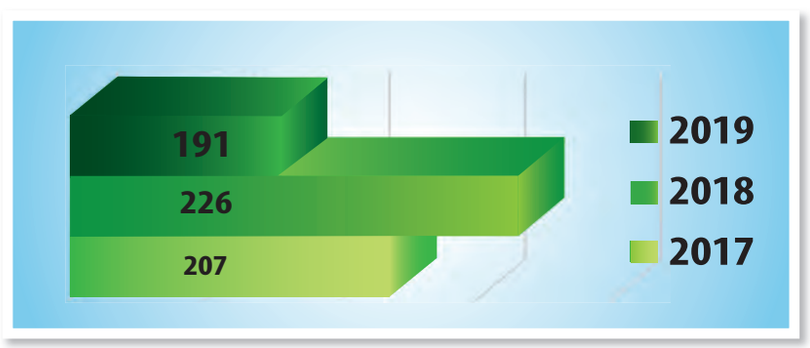


Рис. 48. Динамика обращений по вопросам охраны атмосферного воздуха за 2017–2019 годы

Жители микрорайона Шипуново г. Искитима Новосибирской области обратились с жалобой на ухудшение здоровья и неблагоприятную экологическую обстановку в населенном пункте в связи с нарушением санитарно-эпидемиологических предписаний и законодательства об охране атмосферного воздуха при эксплуатации цементного завода ООО ПК «Кристалл», расположенного вблизи жилых домов, и водного объекта (река Бердь). Проверка регионального управления Роспотребнадзора, инициированная Уполномоченным, установила, что проект нормативов предельно допустимых выбросов цементного завода в атмосферный воздух не разработан, а санитарно-эпидемиологическое заключение отсутствует. В связи с выявленными нарушениями предприятие привлечено к административной ответственности, выдано предписание об устранении нарушений в срок до августа 2020 г. Ситуация находится на контроле Уполномоченного.

В обращениях по вопросам **охраны водных объектов (7%)** заявители указывали на сброс неочищенных сточных вод, на нарушение режима водоохранных зон, на ненадлежащее качество питьевой воды и некоторые другие нарушения водоохранного законодательства.

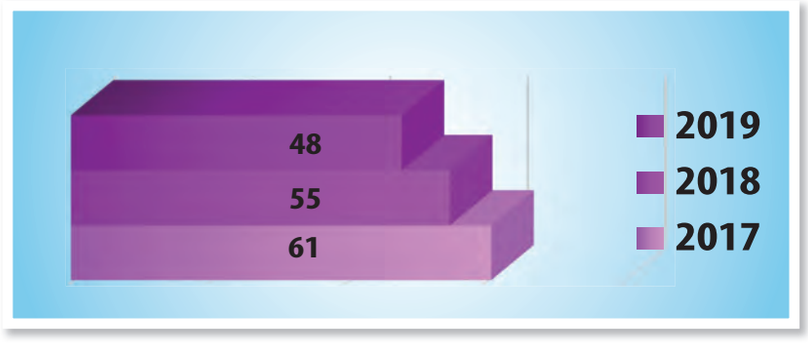


Рис. 49. Динамика обращений по вопросам охраны водных объектов за 2017–2019 годы

Жители Калининского района Тверской области пожаловались на сбросы племенным заводом «Заволжское» загрязненных сточных вод в ручей Межурка. В результате проверок, проведенных после обращения Уполномоченного, органами прокуратуры установлено, что в соответствии с решением Калининского районного суда Тверской области от 10 апреля 2012 г. данное юридическое лицо обязано прекратить сброс загрязненных сточных вод в ручей. Однако на протяжении 7 лет решение суда не исполнялось. В сентябре 2019 г. судебное решение все-таки было исполнено, приняты исчерпывающие меры по устранению нарушений прав граждан: завершено строительство очистных сооружений, прекращен сброс сточных вод в водный объект.

Удельный вес жалоб по поводу **сохранения лесного фонда** хоть и не велик, но темы, поднимаемые в них, не менее масштабные, чем другие направления охраны природы. Граждане ставили вопросы лесоохраны, соблюдения прав граждан и требований законодательства при заключении договоров аренды лесных участков, купли-продажи лесных насаждений, учета земель лесного фонда, утраты леса вследствие пожаров и незаконной рубки зеленых насаждений.

Много обращений поступило в связи с лесными пожарами в Сибирском федеральном округе. Нами инициировано проведение прокурорских проверок по этим фактам и осуществлялся мониторинг данной ситуации.

От жителей Иркутской области поступали обращения, в которых они выражали опасения за жизнь и здоровье населения региона. Люди сообщали о трудноперенос имом запахе гари, смоге от лесных пожаров и превышении предельно допустимой концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе на территории населенных пунктов. Проверки, проведенные прокуратурой и правительством Иркутской области в том числе по запросу Уполномоченного, подтвердили обоснованность жалоб. Действительно зафиксированы превышения предельно допустимых максимальных разовых концентраций загрязняющих веществ, являющихся продуктами горения. По выявленным фактам ненадлежащего осуществления полномочий по тушению лесных пожаров приняты меры по устранению нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности.

По вопросам реализации своего **права пользования землей** поступило 662 обращения, что несколько меньше, чем в предыдущие годы (в 2018 году — 703, в 2017 году — 804). Тематика обращений представлена на рис. 50.



Рис. 50. Тематика обращений по вопросам землепользования в 2019 году

Основная доля обращений касалась несогласия с решениями судов по земельным спорам (69%). Каждое десятое обращение было связано с оспариванием факта привлечения к ответственности за нарушение земельного законодательства.

Удельный вес обращений, в которых затрагивались проблемы, связанные с предоставлением земельных участков, составил 6%.

Граждане также жаловались на наличие ошибок в сведениях Единого государственного реестра недвижимости, на деятельность кадастровых инженеров, в том числе на результаты государственной кадастровой оценки земельных участков, на неверное начисление платежей за землю, на затруднения, возникающие при оформлении земельно-правовых отношений.

Жительница Воронежской области Л. пожаловалась на непредставление администрацией Медвеженского сельского поселения Семилукского района Воронежской области выписки из похозяйственной книги и иных сведений, необходимых ей для оформления прав на земельный участок. По результатам проверки, инициированной Уполномоченным, Семилукской прокуратурой выявлены нарушения в деятельности сельской администрации, выразившиеся в нерассмотрении обращения заявительницы. В этой связи главе поселковой администрации внесено представление, согласно которому виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. Право заявителя на получение требуемых документов реализовано.

Несмотря на то что общее число обращений по вопросам права на благоприятную окружающую среду и земельных отношений снизилось, в рамках указанных тематик произошел рост (на 16%) количества **коллективных обращений** (162). Они во многом касались соблюдения экологических прав граждан в ходе строительства и эксплуатации полигонов твердых коммунальных отходов, при осуществлении градостроительной деятельности (64 обращения).

По результатам рассмотрения оказано содействие в защите прав в сфере экологии и природопользования свыше 121,4 тыс. человек по 47 жалобам, в том числе по 8 коллективным.

Так, жилой дом в г. Купино Новосибирской области, по заявлению гражданина, подключен к центральному водоснабжению, а жители Урманчеевского сельского поселения Мамадышского района Республики Татарстан получили сведения из похозяйственных книг для оформления права на объекты недвижимого имущества; восстановлено электроснабжение в жилых домах СНТ «Дачное Балтийского завода» Московского района г. Санкт-Петербурга; обеспечены доступ жителей пгт. Кореиз Республики Крым к водному объекту — Черному морю — и надлежащий режим его береговой полосы; прекращен сброс загрязненных сточных вод в ручей Межурка на территории Тверской области; устранены нарушения прав предпринимателей в г. Анапа в решении вопросов размещения нестационарных торговых объектов.

Изучение поступающих обращений, надзорной и судебной практики, результаты обсуждения вопроса экологической безопасности на заседании Экспертного совета при Уполномоченном в декабре 2019 года позволяют выделить ряд актуальных проблем, связанных с реализацией права граждан на благоприятную окружающую среду.

Комплексный характер приобретает сложность организации **эффективного обращения с отходами производства и потребления**. Вопросы обеспечения прав человека в данной области по-прежнему актуальны. Они заключаются в рисках высокой степени загрязнения отходами компонентов окружающей среды и деградации природных объектов, что вызывает обоснованные опасения людей за жизнь и здо-

ровье. Ежегодно в нашей стране образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых более 50 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы (далее — ТКО)[1], что ставит перед государством острейшие вопросы их переработки и утилизации. В 2019 году россияне произвели 53,9 млн тонн ТКО — на 20% больше, чем в 2018 году[2].

Масштаб указанных показателей требует системных мер, и отчасти они осуществляются. Эффективное обращение с отходами является одним из направлений национального проекта «Экология». С 1 января 2019 г. был запланирован переход всех субъектов Российской Федерации, за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга, на новую систему обращения с отходами, призванную обеспечить мусороперерабо-тку и снижение нагрузки на окружающую среду. Усилиями региональных операторов за год введено в эксплуатацию 43 объекта обращения с твердыми отходами[3]. Однако острота проблемы не снимается. В полном объеме на новую систему обращения с отходами на конец 2019 года перешли только 67 субъектов Российской Федерации.

При этом компетентным органам государственной власти важно более активно привлекать гражданское общество к обсуждению вопросов расположения мусорных полигонов, проводить прямой диалог с людьми при организации транспортировки, размещения, переработки отходов производства и потребления[4].

Необходимо также принять меры к созданию системы компенсационных гарантий людям, которые не согласны со строительством объектов хранения и переработки мусора. Вполне определенно на этот счет высказался Конституционный Суд Российской Федерации, который указал, что негативным воздействием на окружающую среду является сам факт осуществления заявителем деятельности по размещению отходов производства, отнесенной законодательством к видам негативного воздействия на окружающую среду, без учета того обстоятельства, как именно данное воздействие повлияло на состояние окружающей среды[5].

---

[1] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта "Экология", в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления», 2020 г. // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://audit.gov.ru/activities/control/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%8F%202020-01-15%20[1].pdf (дата обращения: 24.01.2020).

[2] Могучая куча: в 2019 году россияне произвели на 20% больше мусора. Ежегодный объем бытовых отходов может заполнить территорию «Москвы-Сити» и подняться до трети высоты «Евразии» // Известия. URL: https://iz.ru/956734/vitalii-volovatov/moguchaia-kucha-v-2019-godu-rossiiane-proizveli-na-20-bolshe-musora (дата обращения: 31.12.2019).

[3] Ежемесячный мониторинг: региональные операторы и новая система обращения с твердыми коммунальными отходами в Российской Федерации // Информационное агентство «Инвестинфра». URL: https://investinfra.ru/frontend/images/PDF/NAKDI-ROTKO-N7-2019.pdf (дата обращения: 28.01.2020).

[4] Большая пресс-конференция Владимира Путина 19 декабря 2019 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/62366 (дата обращения: 27.12.2019).

[5] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2019 г. № 2662-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб открытого акционерного общества "Новотроицкий завод хромовых соединений" на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды", постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия" и постановления Правительства Российской Федерации "О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления"» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision432202.pdf (дата обращений: 25.01.2020).

По-прежнему острой остается проблема загрязнения атмосферного воздуха вследствие работы производственных предприятий. По данным Счетной палаты Российской Федерации, в условиях загрязненного воздуха в стране проживает 56 млн человек в 143 городах, при этом загрязненность воздуха повышается с изменениями климата, поскольку метеорологические условия препятствуют рассеиванию примесей[1].

Особое звучание указанная проблема приобретает в Дальневосточном федеральном округе, где распространена перевалка сыпучих грузов (угля, глинозема) открытым способом, в результате чего атмосферный воздух загрязняется угольной пылью, что негативно сказывается на экологическом благополучии близлежащих территорий. Указанная тема стала предметом обсуждения в рамках проходившего при участии Уполномоченного Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе в сентябре 2019 года.



Расширенное заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе, посвященное защите прав граждан на безопасную окружающую среду. Сентябрь 2019 года, г. Владивосток

По нашему мнению, в настоящее время назрела потребность выработки и нормативного закрепления понятия «закрытая перевалка угля», доработки действующей нормативно-методической базы в области оценки суммарного воздействия угольной пыли на компоненты окружающей среды, здоровье и имущество граждан, разработки и утверждения единого порядка организации погрузо-разгрузочных работ

[1] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта "Экология", в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления», 2020 г. // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://audit.gov.ru/activities/control/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%8F%202020-01-15%20[1].pdf (дата обращения: 24.01.2020).

с углем на территории портов в целях воспрепятствования загрязнению окружающей среды угольной пылью.

Одним из аспектов права на благоприятную окружающую среду выступает защита от негативного воздействия, вызванного **шумовым загрязнением воздуха**. Как следует из оценки ВОЗ, чрезмерный шум сегодня занимает значимое место среди ведущих экологических проблем, на которые все чаще указывает население. По данным экспертов, авиационный шум может привести к ухудшению слуха, стрессу, проблемам с концентрацией внимания[1], влияет на общий уровень сердечно-сосудистой заболеваемости[2]. По данной проблеме к Уполномоченному поступали жалобы от жителей городов Лобни и Химки Московской области, а также районов Митино, Куркино и Тушино города Москвы в связи с вводом осенью 2019 года в эксплуатацию третьей взлетно-посадочной полосы аэропорта Шереметьево (далее — ВПП-3).

Жители названных районов жаловались на ухудшение условий проживания, связанное с круглосуточным шумовым воздействием авиатранспорта при заходе самолетов на посадку над многоэтажной жилой застройкой. Они указывали, что в результате ввода в эксплуатацию ВПП-3 увеличилась интенсивность полетов. На запрос Уполномоченного Минтранс России сообщил, что исключить эксплуатацию ВПП-3 над жилыми домами не представляется возможным и, в первую очередь, из-за обеспечения безопасности полетов. При этом по факту превышения уровня шума в аэропорту Шереметьево теротделом Роспотребнадзора по Московской области АО «МАШ» привлечено к административной ответственности. Кроме этого, в целях снижения влияния авиационного шума на жилые районы проведено межведомственное совещание, по итогам которого определены новые параметры маршрутов вылета, позволившие уменьшить шум над территорией проживания населения. Роспотребнадзору и руководству аэропорта Шереметьево рекомендовано организовать проведение круглосуточного шумового мониторинга.

По информации Московской прокуратуры по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте, реализован ряд мер по снижению шумового воздействия от полетов на жителей близлежащих населенных пунктов. В частности, на аэродроме Шереметьево в ночное время введены ограничения по взлету и посадке для самолетов, не соответствующих установленным требованиям уровня шума, практические рекомендации даны пилотам. В настоящее время ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», АО «МАШ» и ПАО «Аэрофлот — российские авиалинии» разрабатывают варианты новых схем маневрирования, исключающие полеты над территорией жилых застроек.

Проблема избыточного шума не ограничивается областью авиации. Она характерна для жителей больших городов, граждан, живущих вблизи железнодорожных путей, автострад. Уполномоченный полагает, что в целях ее решения необходимо масштаб-

---

[1] Иванова А. Р. Влияние авиации на окружающую среду и меры по ослаблению негативного воздействия // Труды Гидрометцентра России. 2017. Вып. 365. С. 5–14.

[2] Шум самолетов вызывает болезни сердца // URL: http://www.zdorovieinfo.ru/blizko_k_serdtsu/stati/shum-samoletov-vyzyvaet-bolezni-serdca/ (дата обращения: 19.12.2019).

ное внедрение шумопонижающих технологий во всех сферах, разработка специальных мер по снижению уровня шума и осуществлению его мониторинга, ужесточение мер ответственности за нарушения, связанные с созданием сверхнормативного шума, при упрощении процедур привлечения к ответственности. Кроме того, требуется разработка комплексных подходов к планированию развития территорий с акцентом на решение проблемы шумового и вибрационного загрязнения. В связи с этим необходимо борьбу с шумом и вибрациями в мегаполисах определить в качестве одного из приоритетных направлений защиты экологических прав граждан.

Непосредственной угрозой реализации права как ныне живущих, так и будущих поколений на благоприятную окружающую среду, является **уничтожение лесов**. Общественное звучание эта проблема получила в связи с масштабными лесными пожарами, уничтожившими значительные площади лесного массива в Сибирском федеральном округе.

Анализ поступивших Уполномоченному жалоб позволяет выявить ряд недостатков организации борьбы с лесными пожарами в течение пожароопасного периода — это некачественная подготовка сил и средств пожаротушения; несвоевременное маневрирование и недостаточность лесопожарных формирований при ликвидации пожаров; оставление непотушенными очагов горения на всей площади лесных пожаров при наличии условий для их возобновления; отсутствие борьбы с лесными пожарами в темное время суток; принятие необоснованных решений о прекращении тушения пожаров в зоне контроля, что приводит к увеличению их площади. В этой связи Уполномоченный поддерживает предложения о восстановлении единой федеральной службы авиационной охраны лесов с функциями тушения лесных пожаров на территории всех регионов и при прямом финансировании из федерального бюджета.

В настоящее время нами проводится мониторинг движения законопроектов, подготовленных Минприроды России и направленных на развитие системной охраны лесов от пожаров, ее практики и обеспечение достоверности информации о лесном фонде.

Залогом эффективной защиты права граждан на благоприятную окружающую среду служит **информирование и правовое просвещение в сфере экологии**. В этой связи Уполномоченный предлагает рассмотреть возможность внесения изменений в образовательные программы в части их дополнения специальным модулем об эколого-правовых основах, предусматривающим знания и умения реализовывать права и соблюдать обязанности в области охраны окружающей среды. В этой связи Уполномоченный рекомендует Государственной Думе ускорить рассмотрение законопроекта № 735006-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[1], который предусматривает ряд мер по повышению доступности экологической информации.

[1] Проект федерального закона № 735006-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/735006-7 (дата обращения: 02.03.2020).

Не снят с повестки и вопрос о присоединении России к Орхусской Конвенции «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» от 25 июня 1998 г.[1] Несмотря на участие Российской Федерации в ее разработке, до настоящего времени наше государство не подписало и не ратифицировало данную Конвенцию. Присоединение к Орхусской Конвенции способствовало бы не только решению острых экологических вопросов, стоящих перед государством, но и выработке механизмов взаимодействия между общественностью и компетентными государственными органами, принимающими экологически значимые решения.

Острой остается проблема обеспечения **эффективного государственного надзора и муниципального контроля в экологической сфере**. Приходится констатировать, что зачастую хозяйствующие субъекты пренебрегают экологическими требованиями и, несмотря на это, остаются безнаказанными. В этой связи Уполномоченный выражает надежду на создание в Российской Федерации полноценной системы экологического мониторинга, концепция которой, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации, должна быть утверждена до 1 июня 2020 г.[2]

Информация об иных проблемных вопросах по обозначенной теме изложена в тематическом докладе Уполномоченного «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации»[3].

---

[1] Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция) от 25 июня 1998 г. // Официальный сайт ООН. URL: www.un/org (дата обращения: 24.01.2020).

[2] Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24 января 2020 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62673 (дата обращения: 04.02.2020).

[3] Тематический доклад Уполномоченного «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации» // Официальный сайт Уполномоченного. URL: http://map.rightsrf.ru/Karta_Yadro/prav_z_karta/zakon/dokument_zakon/dokument_59/dokument_59web.pdf (дата обращения: 25.01.2020).







ТЕМАТИКА ОБРАЩЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

30% от общего числа обращений к Уполномоченному

10-12 тысяч ежегодно







ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УЧРЕЖДЕНИЯХ УИС (тыс. чел.)





Глава 4

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ, В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

4.1. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Уголовное судопроизводство является одним из важнейших инструментов государственного устройства, обеспечивающих **стандарты равенства и справедливости в обществе**.

Назначение данного института, определяемое статьей 6 УПК РФ, состоит в защите прав и законных интересов потерпевших от преступлений и ограждении личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Уголовное преследование и вынесение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, как и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.



Фото: открытые источники

Принципиальная важность темы соблюдения прав человека в уголовном судопроизводстве подчеркивается не столько наличием резонансных дел и широкой общественной дискуссией, сколько огромным количеством людей, вовлекаемых в уголовно-процессуальную сферу. В 2019 году зарегистрировано 2024 тыс. преступлений, что на 1,6% больше, чем в 2018 году. Завершено предварительное расследование 1052 тыс. преступлений, 883 тыс. уголовных дел направлены в суд с обвинительным заключением[1]. Окончено производством более 883,5 тыс. уголовных дел, осуждено 681 тыс. лиц, 2179 граждан оправданы[2].

Уголовный процесс, допускающий меры принуждения к человеку (обыск, освидетельствование, привод на допрос и т. д.), в том числе связанные с проникновением помимо его воли в частную жизнь, применением изоляции от общества еще до установления его вины, вынесением приговора вплоть до пожизненного заключения, круто меняющего его судьбу, постоянно нуждается в совершенствовании своей правовой «оснастки» и в применении новых технологий и процедур, исходя из меняющихся реалий. Как точно выразился А. Ф. Кони: «Пестрые явления и новые потребности мимо бегущей жизни обгоняют закон с его тяжелой поступью»[3].

---

[1] Показатели преступности России // Портал Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://crimestat.ru/offenses_map (дата обращения: 11.02.2020).

[2] Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 12 месяцев 2019 года // Данные представлены Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации.

[3] Кони А. Ф. Нравственные начала уголовного процесса // Собр. соч.: в 8 т. Т. 4. М.: Юридическая литература, 1967. С. 44.

Поэтому закономерно, что каждый год в УПК РФ, законы и подзаконные акты, определяющие уголовно-процессуальную деятельность, постоянно вносятся изменения, главным образом направленные на укрепление каркаса гарантий участников уголовного процесса и создание оптимальных условий для поиска истины и вынесения единственно справедливого решения.

Так, введен надтерриториальный порядок обжалования судебных актов в апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции[1]; установлены дополнительные требования к ходатайству о продлении срока содержания под стражей[2]; введена обязательная аудиозапись в ходе судебных заседаний в первой и апелляционной инстанциях[3]; определены дополнительные уголовно-процессуальные гарантии от необоснованного преследования предпринимателей[4], приняты иные меры.

Вместе с тем, несмотря на осуществляемые меры, в суды, прокуратуру, международные правозащитные органы, в Аппарат Уполномоченного поступают многочисленные жалобы граждан по вопросам защиты прав человека в уголовном процессе.

Уголовно-процессуальная деятельность, охватывая работу органов предварительного расследования, осуществление правосудия и судебный контроль, должна быть подчинена требованию обеспечения прав человека. Между тем, согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, за 2019 год прокурорами выявлено 5 млн нарушений законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства, из них при производстве следствия и дознания — 1,5 млн, что на 6% больше, чем за аналогичный период прошлого года[5]. Цифры достаточно красноречивы.

Количество обращений в защиту прав людей, которые оказались вовлечены в расследование уголовного дела или судебный процесс, поступивших в адрес Уполномоченного в 2019 году, тоже внушительно — **12 168**. Причем их число выросло по сравнению с 2018 годом на 9% (11 191).

Обращения к Уполномоченному по вопросам уголовного судопроизводства традиционно составляют порядка 30% от общего числа обращений. При этом в общей шкале количества обращений по отдельным отраслям права уголовный процесс занимает на протяжении последних лет первое место[6].

Тематика обращений в ее динамике за последние три года представлена на рис. 51.

---

[1] Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 7523.

[2] Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4474.

[3] Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4817.

[4] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8459.

[5] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2019 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/5fb/0112_2019.pdf (дата обращения: 28.02.2020).

[6] См. параграф 1.2.



Рис. 51. Тематика обращений по вопросам защиты прав человека в уголовном процессе за 2017–2019 годы

Самая большая группа обращений касалась **стадии предварительного расследования** (41%). По сравнению с 2018 годом их количество увеличилось на 27%. В своих обращениях заявители жаловались на обоснованность возбуждения уголовных дел, длительность сроков уголовного судопроизводства, законность следственных действий, справедливость оценки доказательств. При этом количество обращений, связанных с обоснованностью уголовного преследования, увеличилось на 34% (2114). Возросло также число жалоб на сроки предварительного расследования.

Гражданин М. обратился с жалобой на необоснованное привлечение его к уголовной ответственности за преднамеренное банкротство и волокиту при расследовании уголовного дела на протяжении двух с половиной лет. По обращению Уполномоченного Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена проверка по данному факту, в результате чего уголовное дело в отношении М. прекращено за отсутствием в его действиях состава преступления.

Ежегодно по решениям ЕСПЧ бюджет России пустеет в связи с допущенной при проведении предварительного расследования волокитой и нарушением **разумных сроков** уголовного судопроизводства. Так, постановлением ЕСПЧ от 19 декабря 2019 г. по

жалобам четырех граждан в связи с продолжительностью судебного разбирательства, превысившей разумные сроки, установлено нарушение статьи 6 Конвенции о защите основных прав и свобод и присуждена денежная компенсация в размере 8,6 тыс. евро[1].

Всего в 2019 году ЕСПЧ по нарушениям, допущенным при осуществлении уголовного судопроизводства, постановил взыскать с Российской Федерации в пользу заявителей более 273 тыс. евро[2].

Из смысла Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2019 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б. А. Сотникова»[3] вытекает, что при определении разумного срока уголовного судопроизводства должен учитываться период со дня подачи заявления о преступлении и до момента возбуждения уголовного дела об этом преступлении. Такие же выводы сделал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 30 января 2020 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Э. Р. Юровских»[4].

Размытость понятия «разумность сроков», неодинаковое понимание его содержания на практике существенно затрудняет реализацию статьи 6.1 УПК РФ должностными лицами, осуществляющими производство по уголовному делу, в том числе в вопросах компенсации за нарушение прав.

Согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1 Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" и части 3 статьи 6.1 УПК РФ в связи с жалобами граждан В. В. Курочкина, А. Б. Михайлова и А. С. Русинова»[5] не допускается возвращение заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок лицу, по заявлению которого о преступлении отказано в возбуждении уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, или отказ в выплате компенсации такому лицу на том лишь формальном основании, что в отношении этого лица не было принято процессуальное решение о признании его потерпевшим, если позиция органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры о наличии оснований для возбуждения уголовного дела в период предварительного расследования неоднократно менялась и (или) если принятым впоследствии судебным решением установлено, что отказ в возбуждении уголовного дела в период до истечения сроков давности уголовного преследования был незаконным, необоснованным.

Как показывает анализ обращений, наиболее часто нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства происходит на досудебных стадиях. Проблемы соблю-

---

[1] Постановление ЕСПЧ от 19 декабря 2019 г. «Дело "Карабулин и др. против России"» (жалобы № 50796/17 и др.) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https:/hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-199959"]} (дата обращения: 28.02.2020).

[2] Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]} (дата обращения: 03.03.2020).

[3] СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3315.

[4] РГ. 2020. № 27

[5] СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6632.

дения разумных сроков в досудебном производстве связаны с неопределенностью сроков дополнительных проверок сообщений о преступлении на стадии возбуждения уголовного дела, неоднократностью проверок по результатам отказов в возбуждении уголовных дел, длительностью производства судебных экспертиз, с фактами необоснованного приостановления производства по делу, а также с ограниченным объемом у прокурора надзорных полномочий на стадии предварительного расследования.

В обращениях заявители также часто поднимали проблемы оценки **доказательств на стадии предварительного расследования (826)**. В этой связи граждане указывали на обвинительный уклон при расследовании уголовных дел.

Гражданин В. был необоснованно привлечен к уголовной ответственности за кражу мобильного телефона, которой он не совершал. Следственными органами в основу обвинения была положена видеозапись с места преступления, которая была плохого качества, но при этом воспринята как база для производных от нее доказательств. В. не смог сам справиться с ситуацией и обратился к Уполномоченному. В свою очередь, по обращению омбудсмена, прокуратурой г. Москвы была проведена проверка, которая выявила в деятельности должностных лиц, проводивших предварительное расследование, нарушения закона. В этой связи уголовное преследование в отношении В. было прекращено по реабилитирующим основаниям.

Примерно на уровне прошлого года осталось количество жалоб, касающихся стадии предварительного расследования, но по своей значимости выделенных в отдельную группу, — **на избрание и продление меры пресечения в виде заключения под стражу** (662). При этом увеличилось количество обращений от предпринимателей и лиц, имеющих заболевания.

Инвалид I группы Г. отбывал наказание в местах лишения свободы, имея тяжелое заболевание. В целях сохранения своего здоровья он обратился к Уполномоченному с просьбой помочь в его медосвидетельствовании и изменении ему меры пресечения на более мягкую. Со своей стороны, омбудсмен обратилась к начальнику ГУ ФСИН России по Челябинской области и в прокуратуру региона, при содействии которых Г. был освидетельствован и освобожден по подписку о невыезде.

Несмотря на четкие разъяснения Верховного Суда Российской Федерации о том, что 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 в отношении лица иной меры пресечения, содержащиеся в Постановлении 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»[1], практика свидетельствует о нарушениях при применении данной меры пресечения.

[1] РГ. 2013. № 294.

В аналитических исследованиях данного вопроса отмечается, что суды порою относятся формально к процедуре рассмотрения ходатайств о применении меры пресечения в виде заключения под стражу. Как правило, судьи в своих постановлениях лишь перечисляют указанные следователем в ходатайстве о заключении под стражу обвиняемого (подозреваемого) основания, которые далеко не всегда являются аргументированными, при этом зачастую даже не указывают приведенные стороной защиты доводы в пользу избрания более мягкой, чем заключение под стражу, меры пресечения (домашний арест, залог).

Анализируя статистику Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, можно сделать вывод, что судами в настоящее время удовлетворяется подавляющее большинство ходатайств органов предварительного расследования о заключении под стражу обвиняемых (подозреваемых) в совершении преступлений. В 2019 году судами удовлетворено 89,4% ходатайств следователей об избрании столь строгой меры пресечения[1].

Традиционно к Уполномоченному поступают обращения **по вопросам законности, обоснованности и справедливости приговоров** по уголовным делам (35% — 4301). Характер этих обращений демонстрирует несогласие граждан с квалификацией вмененных им уголовно наказуемых деяний и назначенным наказанием в связи с излишней суровостью.

Вместе с тем отмечается положительная тенденция снижения их количества. Считаем, что это связано не только с качеством работы судов, но и с расширением практики применения судами введенного в 2016 году института прекращения уголовных дел с назначением меры уголовно-правового характера в виде штрафа. В 2019 году вынесено более 19 тыс. решений суда о прекращении уголовных дел с назначением судебного штрафа, однако данный показатель на 10,6% меньше, чем в 2018 году[2].

В обращениях заявители чаще всего оспаривают процессуальные нарушения. И несмотря на то, что подавляющее большинство таких жалоб в результате проводимых проверок и изучения материалов не находят объективного подтверждения, в ряде случаев они являются обоснованными.

Гражданин П. пожаловался на приговор Полевского городского суда Свердловской области в части осуждения его по ч. 1 ст. 309 УК РФ, так как инкриминируемое ему деяние совершено после возбуждения основного уголовного дела. В соответствии с уголовно-процессуальным законом действия, которые осужденный совершил впоследствии, не могут рассматриваться как составная часть преступления, по которому уже возбуждено уголовное производство. Верховный Суд Российской Федерации согласился с позицией Уполномоченного и принял решение о прекращении уголовного дела в отношении П. в связи с отсутствием в его действиях состава преступления. П. был освобожден из мест лишения свободы.

---

[1] Этот вопрос поднимался ранее. Москалькова: необходимо определить предельные сроки содержания под стражей // РИА. URL: https://ria.ru/20190226/1551353632.html (дата обращения: 11.02.2020); Москалькова предложила не брать под стражу подозреваемых в преступлениях средней тяжести // ТАСС. URL: https://tass.ru/obschestvo/6106214 (дата обращения: 28.02.2020) и др.

[2] Оперативные данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (по состоянию на 20.01.2020) // Документ опубликован не был.

По результатам принятых нами мер реагирования совместно с органами прокуратуры, дознания и следствия удалось оказать содействие в восстановлении прав **4055** человек по **620** жалобам.

В результате **инициированных Уполномоченным** проверок **органами прокуратуры, дознания и предварительного следствия**: отменены **404** незаконных постановления следователей и дознавателей, из них: **319** постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, **71** постановление о приостановлении предварительного следствия, **14** постановлений о прекращении уголовного дела; возобновлено расследование по **87** уголовным делам; возбуждено **21** уголовное дело. Изменена мера пресечения на более мягкую по **9** жалобам; **10** граждан освобождены от уголовной ответственности, а уголовные дела в отношении них прекращены.

Внесено **199** требований и **174** представления об устранении нарушений закона. К дисциплинарной ответственности по фактам нарушений закона привлечено **114** виновных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, к уголовной — **2** должностных лица. Вышестоящими судебными инстанциями отменено 9 приговоров и иных судебных решений.

Наряду с расширением обращений представители Уполномоченного участвовали в подготовке проекта постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьей 238 УК РФ (производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности)»; проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 398 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (отсрочка исполнения приговора), направленного на совершенствование уголовного законодательства в части ответственности за приобретение, хранение и другие действия с наркотиками, не связанные с их сбытом, исходя из необходимости дифференциации наказания с учетом степени общественной опасности противоправных деяний и в соответствии с принципом справедливости; проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» и других проектов нормативных правовых актов.

Анализ поступающих обращений, мониторинг правоприменительной практики, участие в научных форумах позволяют обозначить **некоторые системные проблемы современного уголовного процесса**.

По-прежнему актуальны вопросы **обеспечения законности в деятельности должностных лиц на стадии предварительного следствия**.

Среди ученых и практиков давно идет дискуссия о расширении полномочий прокурора на стадии предварительного следствия. В частности, предлагается: закрепить за прокурорами право прекращать уголовное преследование (*полностью или частично*) в отношении обвиняемых либо изменять квалификацию деяния на менее тяжкую; наделить прокурора правом на возбуждение уголовного дела; установить обязанность следователей и дознавателей предоставлять на согласование прокурору копии документов, обосновывающих необходимость избрания или продления меры пресечения

в виде заключения под стражу; предусмотреть право прокурора давать указания об устранении нарушений закона, обязательные для исполнения следственным органом. Вопросы расширения полномочий прокурора становились предметом обсуждения в Совете Федерации[1] и Государственной Думе[2]. Полагаем, что указанные предложения направлены на усиление защиты прав граждан на этапе предварительно следствия.

Положительным шагом в этом направлении является принятие закона, наделяющего прокурора полномочиями требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, разрешать споры о передаче сообщения о преступлении по подследственности, а также выносить постановления о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании[3].

Большую роль также играют внесенные Президентом Российской Федерации В. В. Путиным поправки в Конституцию Российской Федерации, связанные с усилением роли прокуроров субъектов Российской Федерации, которые теперь будут назначаться Президентом Российской Федерации по согласованию с Советом Федерации[4].

Совершенно очевидно, что назрела необходимость и в подготовке новой редакции федерального закона о прокуратуре Российской Федерации.

Представляется, что повышению эффективности **ведомственного процессуального контроля** будут способствовать меры по использованию при его осуществлении **новых цифровых технологий.** Они позволят руководителям органа дознания и предварительного расследования в онлайн-режиме отслеживать действия и решения следователей и дознавателей. Подобная система («Электронный паспорт уголовного дела») предложена для внедрения в подразделения Следственного комитета России и, по оценке экспертов, может повысить качество ведомственного контроля[5].

Актуальной темой является уточнение правового положения отдельных участников процесса на этапе предварительного расследования. Так, УПК РФ четко не определяет момент ознакомления **подозреваемого, обвиняемого, защитника, потерпевшего и его законного представителя** с постановлением о назначении судебной экспертизы, что на практике приводит к ограничению их процессуальных возможностей. В этой связи заслуживает поддержки принятый Государственной Думой в пер-

---

[1] Совет Федерации подготовит законопроект о контроле прокуратуры над следствием // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/04/18/767054-sovet-federatsii-podgotovit-zakonoproekt-o-vozvraschenii-prokurature-kontrolya-nad-sledstviem (дата обращения: 12.12.2019).

[2] Во фракции КПРФ предложили расширить полномочия прокуроров // Официальный сайт Государственной Думы. URL: http://duma.gov.ru/news/28181/ (дата обращения: 12.12.2019).

[3] Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 52. Ст. 7817.

[4] Проект федерального закона № 885214-7 «Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти"» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (дата обращения: 03.03.2020).

[5] СК РФ планирует ввести электронные паспорта уголовных дел // ТАСС. URL: https://tass.ru/proisshestviya/3851150 (дата обращения: 27.11.2019).

вом чтении 5 ноября 2019 г. законопроект о конкретизации **сроков ознакомления участников процесса с постановлением о назначении судебной экспертизы**[1].

Поступают также жалобы на несоблюдение судами требований уголовно-процессуального закона (статья 7 и часть 4 статьи 307 УПК РФ) в части вынесения обоснованных, **мотивированных** приговоров и иных судебных решений. Важность мотивировочной части судебного решения отмечалась неоднократно в решениях ЕСПЧ[2]. Верховный Суд Российской Федерации в своих обзорах судебной практики также указывал судьям на необходимость соблюдения требований УПК РФ в части обязательной мотивировки решений[3].

Распространенность подобных недостатков подтверждает и судебная статистика: в 2019 году судами апелляционной и кассационной инстанции отменены или изменены приговоры по уголовным делам в отношении 31 тыс. лиц[4]. В большинстве отмененных судебных решений установлены процессуальные нарушения, связанные с отсутствием мотивов, которыми руководствовался суд при их вынесении.



Фото: открытые источники

Одной из причин сложившейся ситуации видится высокая загруженность российской судебной системы, которая буквально «завалена» огромным количеством рассматриваемых дел (в среднем в России на одного судью приходится порядка 180 дел и материалов в месяц, при этом 62% судей перерабатывают более чем вдвое[5]). В целях соблюдения требований к выносимому судебному решению, установленных УПК РФ, представляется своевременным *принятие мер по снижению уровня нагрузки на судейский корпус* путем его расширения.

Также полагаем, что часть проблем, связанных с обоснованностью и справедливостью приговоров по уголовным делам, будет снята в связи с созданием «надрегиональных» апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции. Избрание данного принципа при формировании проверочных инстанций повысит независимость

---

[1] Проект федерального закона № 500607-7 «О внесении изменений в часть 3 статьи 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (об уточнении порядка назначения судебной экспертизы) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/500607-7 (дата обращения: 15.08.2019).

[2] Постановление ЕСПЧ от 11 января 2007 г. «Дело "Кузнецов и другие (Kuznetsov and Others) против России"» (жалоба № 184/02) // Бюллетень ЕСПЧ. 2007. № 7.

[3] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июля 2019 г.) // Солидарность. № 28. 31.07–07.08.2019 (Извлечение).

[4] Данные судебной статистики// Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083 (дата обращения: 30.10.2019).

[5] Исследование ВШЭ зафиксировало перегрузку 62% российских судей // Сайт НИУ ВШЭ. URL: https://oka.hse.ru/news/219489375.html (дата обращения: 30.10.2019).

и беспристрастность российских судов, усилит гарантии прав граждан на справедливый пересмотр судебных решений[1].

На прошедшем **11 февраля 2020 г.** в Москве семинаре-совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации Председатель Верховного Суда Российской Федерации **В. М. Лебедев** отметил, что результаты работы кассационных судов общей юрисдикции за 4 месяца свидетельствуют об эффективности кассационного правосудия. В уголовном судопроизводстве судами по правилам сплошной кассации удовлетворено 38% жалоб и представлений[2].

Важным шагом, направленным на повышение качества судебных решений, было бы **введение в России института уголовного проступка**. Речь идет о деяниях с наименьшей общественной опасностью, совершенных без отягчающих обстоятельств и не предусматривающих наказание в виде лишения свободы. Лицо, совершившее уголовный проступок, **не будет считаться судимым**.

Представляется, что данная мера позволит упростить судебную процедуру рассмотрения уголовных дел по малозначительным преступлениям, существенно сократит сферу применения уголовного наказания за счет назначения иных мер уголовно-правового характера, не влекущих за собой судимости и связанных с ней негативных последствий. Такой законопроект внесен Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу[3]. Только распространение института уголовного проступка на преступления небольшой и средней тяжести в сфере экономики, которые совершены впервые и не связаны с применением насилия, позволит ежегодно применять институт уголовного проступка в отношении более 100 тыс. человек[4].

Отдельной проблемой является **обоснованность и разумность сроков содержания под стражей обвиняемых и подсудимых**. За последнее десятилетие по вопросам незаконного и необоснованного содержания под стражей ЕСПЧ вынес в отношении России более сотни постановлений. Во многих случаях указывается на нарушения статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод[5], которой установлено, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность и никто не может

---

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 19 «О применении норм главы 47.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» // РГ. 2019. № 142.

[2] Доклад Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева на Совещании-семинаре судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации (Москва, 12 февраля 2019 г.) // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: https://www.vsrf.ru/press_center/video_archive/27607/ (дата обращения: 13.02.2020).

[3] Проект федерального закона № 612292-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/612292–7 (дата обращения: 26.09.2019).

[4] Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: https://vsrf.ru/press_center/mass_media/28755/ (дата обращения: 13.02.2020).

[5] См., например: постановление ЕСПЧ от 15 июля 2002 г. «Дело "Калашников (Kalashnikov) против России"» (жалоба № 47095/99); постановление ЕСПЧ от 8 ноября 2005 г. «Дело "Худоеров (Khudoyorov) против России"» (жалоба № 6847/02); постановление ЕСПЧ от 25 октября 2007 г. «Дело "Лебедев (Lebedev) против России"» (жалоба № 4493/04); постановление ЕСПЧ от 11 октября 2007 г. «Дело "Насруллоев (Nasrulloyev) против России"» (жалоба № 656/06); постановление ЕСПЧ от 29 июля 2010 г. «Дело "Кононцев (Konontsev) против России"» (жалоба № 19732/04); постановление ЕСПЧ от 14 июня 2016 г. «Дело "Бирюлев и Шишкин (Birulev and Shishkin) против России"» (жалобы № 35919/05 и 3346/06) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

быть лишен свободы иначе как в исключительных случаях. Однозначную позицию по этому поводу занимает Верховный Суд Российской Федерации, который в своих обзорах судебной практики неоднократно указывал на недостатки, связанные с отсутствием в выносимых судами постановлениях об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу ссылок на конкретные фактические обстоятельства, свидетельствующие о наличии установленных законом оснований ограничения свободы обвиняемого. Более того, Верховный Суд Российской Федерации обращает внимание и на то, что недопустимо принимать решения о заключении под стражу только на основе тяжести предъявленного обвинения и перекладывать бремя доказывания необходимости применения более мягкой меры пресечения на обвиняемого или подсудимого[1]. Данную проблему отметил Президент Российской Федерации, указав, что **недопустимо при избрании меры пресечения принимать во внимание только тяжесть предъявляемого обвинения**[2].

Большое беспокойство вызывают ситуации, когда под стражей находятся подозреваемые и обвиняемые в совершении **ненасильственных преступлений в экономической сфере**. Выражаем надежду, что ситуацию позволит в некоторой степени разрешить принятый во исполнение поручения Президента Российской Федерации в 2019 году закон, направленный на исключение практики продления срока содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности в случае, если по уголовному делу не проводятся активные следственные действия[3].



Посещение ПФРСИ при ФКУ ИК-1 УФСИН России по Московской области. Январь 2020 года

[1] Обзор практики рассмотрения судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 18 января 2017 г.) // БВС РФ. 2017. № 9.

[2] Заседание коллегии Генпрокуратуры России 19 марта 2019 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/page/35 (дата обращения: 11.11.2019).

[3] Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4474.

Однако сохраняются значительные резервы для дальнейшего совершенствования порядка избрания и продления указанной меры пресечения. Представляется, что более детальной оценке оснований при принятии решения об избрании содержания под стражей в качестве меры пресечения способствовало бы введение **института следственных судей**, которые возьмут на себя полномочия по рассмотрению ходатайств следователя об избрании и продлении сроков содержания под стражей[1]. Представляется также целесообразным на законодательном уровне **ограничить срок максимального нахождения человека в СИЗО** и на стадии судебного рассмотрения дела.

Подлежит уточнению **правовой статус пострадавшего от преступления** на этапе доследственной проверки[2]. Главная причина, породившая означенную проблему, — неудовлетворительное состояние регламентации начального этапа досудебного производства (стадии возбуждения уголовного дела). Уголовно-процессуальный закон в действующей редакции наделил лиц, так или иначе вовлеченных в орбиту уголовно-процессуальных отношений на начальном этапе судопроизводства, правом защищать свои права и законные интересы. Часть 1.1 статьи 144 УПК РФ устанавливает: лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, обеспечивается возможность осуществления их прав в той части, в которой производимые процессуальные действия и решения затрагивают их интересы. Проблема заключается в том, что возможность защиты прав и свобод человека без четкого определения его правового положения в данной ситуации остается под большим сомнением. Устанавливая индивидуальный статус участника процесса, законодатель должен детально регламентировать правовое положение каждого субъекта уголовно-процессуального права, определяя права и обязанности всех участников процесса.

В соответствии с частью 1 статьи 42 УПК РФ лицо признается потерпевшим с момента возбуждения уголовного дела. До принятия такого решения его принято называть «пострадавшим». Статус «пострадавшего» законом не определен. В сложной ситуации оказывается и так называемое лицо, «заподозренное» в совершении преступления, право на защиту которого законом не оговорено, поскольку статус этого участника также не определен. Закон не закрепляет в надлежащем виде и права «заявителя».

4.2. ЗАЩИТА ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ

Ежегодно на территории нашей страны жертвами преступлений становится огромное число людей. Так, по данным Генпрокуратуры России, в 2019 году только в рамках уголовного процесса потерпевшими признаны 1 617 177 человек — на 2,8%

[1] Поручение Президента Российской Федерации от 29 января 2020 г. № Пр-126 // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62700 (дата обращения: 21.02.2020).

[2] Более подробно тема отражена в параграфе 4.2.

больше, чем годом ранее[1]. Ущерб от преступлений составил 627 697 445 тыс. руб., что на 11,5% больше аналогичного показателя прошлого года[2].

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый потерпевший имеет право на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52). Статья 42 УПК РФ определяет статус потерпевшего и закрепляет его процессуальные полномочия по восстановлению нарушенных прав.

Между тем устоявшаяся в последние годы тенденция на увеличение числа жалоб потерпевших, поступающих в наш адрес, свидетельствует о том, что система защиты их прав дает сбои. Количество жалоб пострадавших от преступлений за год увеличилось на 6,7%. Всего их поступило **3117**. Тематика и динамика обращений показаны на рис. 52.



Рис. 52. Тематика обращений по вопросам защиты прав пострадавших от преступлений за 2017–2019 годы

Традиционно самая большая группа обращений связана с **регистрацией сообщений о преступлениях и их предварительной проверкой**. Они составляют 40% от общего числа заявлений пострадавших от преступлений. В основном люди жалуются на уклонение от регистрации заявлений о преступлениях, на длительность их проверок, на решения об отказах в возбуждении уголовного дела. В этой группе обращений по сравнению с 2018 годом количество жалоб на отказы в регистрации заявлений о преступлениях увеличилось на 29%, а на решения об отказе в возбуждении уголовного дела — на 27%.

[1] Количество потерпевших (всего) // Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: https://fedstat.ru/indicator/36202 (дата обращения: 06.02.2020).

[2] Состояние преступности в России за январь — декабрь 2019 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/034/sbornik_12_2019.pdf (дата обращения 06.02.2020).

По заявлению К. о совершении в отношении нее мошеннических действий Уполномоченным были исследованы материалы доследственной проверки и установлены нарушения уголовно-процессуального законодательства. В этой связи было составлено заключение о недостатках, допущенных в ходе проверочных мероприятий, которое направлено в УМВД России по г. Брянску, где, в свою очередь, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено и вынесено постановление о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ.

В 2019 году в сравнении с предыдущим годом увеличилось на четверть количество обращений потерпевших, связанных со **стадией расследования уголовного дела**. Чаще всего заявители жаловались на решения должностных лиц о приостановлении предварительного следствия и о прекращении уголовного дела, а также на нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства.

Гражданка Ш. сообщила о ненадлежащем расследовании уголовного дела УМВД России по г. Туле, которое было возбуждено в августе 2017 г. по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ. В ходе расследования необходимые следственные действия не проводились. 14 ноября 2018 г. следователем вынесено постановление о прекращении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Тульской области постановление было отменено как незаконное, уголовное дело направлено для производства дополнительного расследования. В связи с допущенными нарушениями ст. 6.1 УПК РФ руководителю отдела по расследованию преступлений надзирающим прокурором внесено представление.

От потерпевших поступали также жалобы на **судебные решения**, в которых заявители выражали несогласие с неоправданной, по их мнению, мягкостью приговоров в отношении лица, совершившего преступление, с решениями судов в части возмещения причиненного ущерба, оспаривали обоснованность решений вышестоящих судебных инстанций. Вместе с тем следует отметить, что в большинстве случаев оснований для вмешательства не установлено, в том числе по причине пропуска срока для обжалования.

Так, поступило коллективное обращение родителей, дети которых погибли в ДТП 4 декабря 2016 г., о несогласии с приговором Ханты-Мансийского районного суда ХМАО-Югры и последующими судебными решениями в связи с мягкостью приговора. Уполномоченный обратилась в Верховный Суд Российской Федерации, который истребовал материалы уголовного дела для изучения, и по решению судьи уголовное дело было передано для рассмотрения в суде кассационной инстанции Верховного Суда Российской Федерации.

В результате мер, принятых по обращениям, оказано содействие в восстановлении прав **372** гражданам, пострадавшим от преступлений. В **241** случае были пересмотрены решения об отказе в возбуждении уголовного дела или, напротив, — возбуждены уголовные дела.



Личный прием граждан. Январь 2019 года

Отменено **57** постановлений о приостановлении предварительного следствия или дознания, **13** — о прекращении уголовного дела. В отношении **16** заявлений о совершенном преступлении принято решение об их регистрации и начале доследственной проверки. По результатам проверок **104** должностных лица органов дознания и предварительного следствия привлечены к дисциплинарной, а двое — к уголовной ответственности.

Продолжена введенная в 2018 году практика изучения уголовных дел, по которым производство прекращено, а также материалов, по которым отказано в возбуждении уголовного дела. За 2019 год на основании поступивших жалоб было направлено **56** запросов в органы дознания и предварительного следствия о предоставлении таких дел и материалов для изучения на предмет законности и обоснованности принятых решений. По результатам рассмотрения запросов в **25** случаях (44,6%) органами дознания и предварительного следствия были приняты решения о проведении дополнительных доследственных проверок или о возобновлении расследования, что свидетельствует о росте заинтересованности органов дознания и следствия в повышении уровня защищенности прав потерпевших и доверии к институту Уполномоченного.

По итогам изучения **31** уголовного дела и материалов к ним было подготовлено **15** заключений о допущенных нарушениях закона при вынесении решений о прекращении предварительного расследования и отказе в возбуждении уголовного дела. Все они были восприняты органами прокуратуры, дознания и следствия. Необоснованные решения были отменены, по ним осуществляется уголовно-процессуальное производство в полном объеме. По остальным **16** материалам доводы заявителей не нашли своего подтверждения.

Впервые в 2019 году Уполномоченным проводились **выездные проверки** по поступившим жалобам потерпевших.

Пенсионерка, инвалид II группы К. обратилась с жалобой на самоуправство председателя садоводческого некоммерческого товарищества (далее — СНТ) М. и электрика СНТ Д. В частности, она рассказала, что они незаконно отключили ее дом и садовый участок

от электроснабжения. Кроме этого, К. жаловалась на ненадлежащее проведение доследственной проверки по ее заявлению о преступлении и постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. В результате изучения материалов и обстоятельств дела на месте, осуществленного специалистами Аппарата, были установлены многочисленные нарушения требований уголовно-процессуального законодательства при проведении доследственной проверки, в связи с чем подготовлено заключение. После его рассмотрения постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено надзирающим прокурором, а материал направлен для проведения дополнительной проверки, вследствие которой: восстановлено электроснабжение в домовладении, возбуждено уголовное дело, а заявитель признана потерпевшей. В адрес начальника МУ МВД России внесено представление, привлечены к дисциплинарной ответственности виновные должностные лица.

Анализ поступивших обращений граждан и выводы, сделанные по итогам состоявшегося в декабре 2019 года в городе Москве заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека по теме «Защита прав потерпевших в уголовном и административном процессе», позволяют выделить ряд значимых проблем в данном сегменте защиты прав человека и гражданина.

Актуальной задачей современного уголовного процесса является обеспечение потерпевшему от преступления его конституционного права **на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба**. Оно может быть реализовано только после вынесения постановления о *возбуждении уголовного дела* в порядке и при соблюдении процедуры, предусмотренной УПК РФ (статьи 140–149). Именно этот процессуальный акт обеспечивает потерпевшему реальный доступ к правосудию. С момента подачи заявления о преступлении до вынесения постановления о возбуждении уголовного дела установлен срок трое суток, а в случае необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий, этот срок может быть продлен до 30 суток. На практике же сроки нередко нарушаются, а проверки проводятся поверхностно.

На данное обстоятельство указывает также статистика нарушений законов, выявленных органами прокуратуры в порядке осуществления ими надзорных функций на досудебной стадии уголовного судопроизводства в 2019 году. Из общего числа этих нарушений (5,1 млн случаев) преобладающую долю, более **3,6** млн составили нарушения при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении. Прокурорами также отменено более **2,3** млн постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел[1].

Изучение материалов проверок, по которым отказано в возбуждении уголовного дела, показывает, что более половины из них состоит из нескольких документов, фактически не дающих ответа на вопрос о наличии или отсутствии состава преступления: постановления об отказе, решений руководства органа или прокуратуры их отменяющих, сопроводительных писем, рапортов должностных лиц полиции, а также иных, не имеющих юридического значения, копий документов.

---

[1] Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2019 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/stat/data/795898/ (дата обращения: 28.02.2020).

Анализируя эту ситуацию, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 января 2020 г. отметил, что предписания статей 2, 18, 19, 45, 46 и 52 Конституции Российской Федерации о соблюдении и защите прав и свобод на основе равенства всех перед законом и судом, об обеспечении доступа к правосудию и компенсации потерпевшим от преступлений нанесенного им ущерба предполагают обязанность государства гарантировать пострадавшему возможность отстаивать, прежде всего в суде, свои права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами[1]. Такой подход соотносится с положениями Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, закрепляющими право лиц, которым причинен вред в результате действия или бездействия, нарушающего национальные уголовные законы, на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством и обязывающими государство содействовать тому, чтобы судебные и административные процедуры в большей степени отвечали потребностям этих лиц (пункты 1, 4 и 6)[2].

Распространена практика продления сроков предварительной проверки сообщений о преступлениях, вынесение следователем «промежуточного» постановления, заранее предполагающего его последующую отмену органом, осуществляющим надзор или ведомственный контроль, и направление материала на дополнительную проверку. В этих случаях срок, как прямо не указанный в законе, может тянуться месяцами, а порой и годами.

Гражданка Ч. обратилась с жалобой на ненадлежащее проведение проверки по ее заявлению о преступлении. Из обращения следовало, что проверочные мероприятия проводились в течение полутора лет, по результатам проверок неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. После обращения Уполномоченного к прокурору Нижнесергинского района Свердловской области постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, внесено требование об устранении выявленных нарушений, которое рассмотрено и удовлетворено.

Но есть и другая крайность, когда проведение проверок сообщений о преступлениях нередко превращается в квазирасследование: следователи и дознаватели при их осуществлении стремятся установить виновных лиц и собрать наиболее полные доказательства, в то время как основанием для возбуждения дела, согласно части 2 статьи 140 УПК РФ, являются достаточные данные, указывающие на признаки преступления. По этой причине статья 144 УПК РФ ограничивает проверку сообщений о преступлениях сроком не более 3 суток, который по общему правилу должен быть достаточным для принятия процессуального реше-

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2020 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Э. Р. Юровских» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.02.2020).

[2] Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью (Принята 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН) // Доступ из СПС «Консультант Плюс». Документ опубликован не был.

ния. Но органы уголовного преследования порой без проведения следственных действий пытаются установить все обстоятельства, подлежащие доказыванию, а во многих случаях — констатировать отсутствие состава преступления, что фактически приводит к подмене полноценного расследования проверкой сообщений о преступлениях.

Подобные нарушения прав потерпевших во многом обусловлены отсутствием на стадии возбуждения уголовного дела гарантий, присущих эффективному расследованию (например, уголовной ответственности за дачу участниками процесса ложных показаний или за отказ от дачи показаний), и недостаточной регламентацией процессуальных действий на данной стадии уголовного процесса. На данные обстоятельства указывается и в решениях ЕСПЧ по результатам рассмотрения жалоб в отношении России[1].

В этой связи важно законодательно урегулировать правовой **статус пострадавшего от преступления и порядок доследственной проверки**. По ныне действующим правилам до признания следователем (дознавателем) гражданина потерпевшим лицо (заявитель), фактически уже являющееся потерпевшим, не имеет процессуальных прав, закрепленных в части 2 статьи 42 УПК РФ. Например, УПК РФ не предусматривает право заявителя подавать ходатайства на стадии проверки сообщения о преступлении. При этом предоставление пострадавшему лицу такого права позволит ему заявлять ходатайства о проведении конкретных процессуальных действий до возбуждения уголовного дела, а в случае отказа в удовлетворении ходатайства — обжаловать его прокурору или в суд в порядке, установленном главой 16 УПК РФ. В связи с этим Уполномоченный полагает целесообразным приравнять права пострадавших от преступлений (заявителей) на стадии доследственной проверки к правам потерпевших на стадии расследования уголовного дела, регламентированным частью 2 статьи 42 УПК РФ.

Аналогичная проблема возникает с обеспечением права на представление доказательств участниками доследственной проверки. Оно имеется лишь у отдельных лиц по возбужденному уголовному делу (части 2, 3 статьи 86 УПК РФ). В этой связи было бы целесообразным дополнить УПК РФ положениями о возможности предоставления письменных доказательств на любой стадии разбирательства по заявлению о преступлении всем его участникам.

Однако разрешение проблем обеспечения прав потерпевших вряд ли возможно без проведения давно назревшей **реформы стадии возбуждения уголовного дела**. Являясь данью традиции советского уголовного процесса, на современном этапе указанная стадия все чаще играет роль барьера в реализации права потерпевшего на доступ к правосудию. По мнению Уполномоченного, целесообразно возвратиться к практике, когда предварительное расследование начинается сразу после

[1] См., например: постановление ЕСПЧ от 24 июля 2014 г. «Дело "Ляпин (Lyapin) против России"» (жалоба № 46956/09) // Бюллетень ЕСПЧ. 2015. № 6; постановление ЕСПЧ от 16 февраля 2016 г. «Дело "Далаков (Dalakov) против России"» (жалоба № 35152/09) // Бюллетень ЕСПЧ. 2016. № 11; постановление ЕСПЧ от 28 мая 2019 г. «Дело "Сидорова (Sidorova) против России"» (жалоба № 35722/15) // Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–193260%22]} (дата обращения: 14.11.2019); постановление ЕСПЧ от 28 мая 2019 г. «Дело "Удут (Udut) против России"» (жалоба № 1115/10) // Российская хроника ЕСПЧ. 2019. № 3.



Координационный совет уполномоченных по правам человека по теме «Защита прав потерпевших в уголовном и административном процессе». Декабрь 2019 года, г. Москва

регистрации заявления о преступлении. Представляется, что введение такой модели не только усилит защиту прав участников соответствующих процедур, но и повысит эффективность деятельности следователей и дознавателей, поскольку они с момента поступления сообщения о преступлении смогут использовать весь инструментарий, предусмотренный УПК РФ, для установления подлежащих доказыванию обстоятельств.

Распространено мнение, что стадия возбуждения уголовного дела, направленная на проверку подлинности повода и установление достаточных для возбуждения уголовного дела оснований, является эффективным фильтром, с одной стороны, отсеивающим заявления, возбуждение уголовных дел по которым невозможно ввиду обстоятельств, указанных в статье 24 УПК РФ, а с другой — исключающим необоснованное вовлечение граждан в орбиту уголовного судопроизводства[1]. Она позволяет отсечь наибольшее число необоснованных заявлений и сообщений о преступлениях, регистрируемых в правоохранительных органах[2].

[1] См.: Артамонова Е. А. Стадия возбуждения уголовного дела: не все новое лучше лишь потому, что оно новое // Байкальский государственный университет экономики и права. Конференция «Уголовно-процессуальные и криминалистические средства обеспечения эффективности уголовного судопроизводства». Сборник трудов. 2014. С. 14–20; Буторин Л. А. Возбуждение уголовного дела: новое законодательство, старые и новые проблемы // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2015. № 4. С. 7–9; Дудко Н. А., Гребенщикова Л. В. К вопросу о доследственной проверке // Аллея Науки. 2018. № 1. С. 530–533; Середнев В. А. Стадия возбуждения уголовного дела: рудимент или необходимость? // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 4. С. 17–23.

[2] Турилов Г. Г. Возбуждение уголовного дела в российском уголовном процессе: современное состояние и перспективы // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Краснодар. 2016. С. 112–118.

Сторонники этой позиции считают возможным сохранить стадию возбуждения уголовного дела, модернизировав ее, сократив арсенал разрешенных на данной стадии средств познания (*за исключением осмотра места происшествия*), и срок проверки (*до трех дней без возможности продления*). Отмена же прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела должна влечь за собой автоматическое его возбуждение. В этом случае ускоряется принятие решения по существу заявления, снижается вероятность нарушения прав граждан, вовлеченных в доследственную проверку, блокируется возможность перерождения доследственной проверки в суррогат предварительного следствия[1].

Действительно, стадия возбуждения уголовного дела эффективно отсеивает необоснованные заявления и снижает вероятность вовлечения в уголовный процесс непричастных граждан. Однако серьезной проблемой является тот факт, что этот барьер (*нынешний порядок возбуждения уголовного дела*) существенно затрудняет доступ граждан к правосудию. В данной связи необходим поиск решения проблемы.

Весьма злободневной для потерпевшего является **проблема соблюдения разумных сроков уголовного судопроизводства**. В соответствии с УПК РФ защита прав и законных интересов пострадавших от преступлений, установление виновных лиц и привлечение их к ответственности должны осуществляться в кратчайшие сроки. Однако на практике, о чем уже говорилось в предыдущем параграфе, требование о разумных сроках зачастую не соблюдается.

Отчасти решению проблемы длительных сроков дознания и предварительного следствия должны способствовать последние решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу исчисления разумных сроков уголовного процесса, которые во многом ограничили процессуальное усмотрение в истолковании данных сроков.

В соответствии с Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2019 г. № 23-П[2] и от 30 января 2020 г. № 6-П[3] признана не соответствующей Конституции Российской Федерации часть 3 статьи 6.1 УПК РФ в той мере, в какой она позволяет при определении разумного срока уголовного судопроизводства для лица, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред (признанного в установленном уголовно-процессуальным законом порядке потерпевшим), не учитывать период со дня подачи им заявления о преступлении и до момента возбуждения уголовного дела об этом преступлении в случаях, когда производство по данному уголовному делу завершилось постановлением обвинительного приговора или в связи со смертью подозреваемого.

Названные выше постановления Конституционного Суда Российской Федерации являются существенным шагом вперед на пути повышения гарантий прав жертв пре-

---

[1] См., например: Пикалов С. М. Способы реформирования стадии возбуждения уголовного дела // Economics. Law. State. 2019. № 3. С. 58–63.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2019 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б. А. Сотникова» // СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3315.

[3] Проект федерального закона № 859631-7 «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части уточнения порядка определения начала исчисления разумного срока уголовного судопроизводства» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/859631-7 (дата обращения: 08.02.2020).

ступления. Представляется важным ускорить принятие закона, вносящего соответствующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство, разработанного Правительством Российской Федерации[1].

Одновременно, по мнению Уполномоченного, представляется целесообразным дополнить часть 1 статьи 39 УПК РФ положением о том, что дела, расследуемые свыше года, должны передаваться в вышестоящие следственные органы. Это повысит качество предварительного следствия и ведомственный контроль.

Остается нерешенной проблема волокиты **при принятии решения о признании потерпевшим**. Несмотря на то что такое постановление должно приниматься незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела, следователи (дознаватели) не всегда вместе с постановлением о возбуждении уголовного дела выносят постановление о признании лица потерпевшим, лишая его возможности реализовать права, предусмотренные частью 2 статьи 42 УПК РФ. Такая практика противоречит позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 13 июня 2019 г. № 23-П, в соответствии с которой лицо является потерпевшим в силу самого факта причинения ему преступлением вреда, и этот статус лишь процессуально оформляется постановлением дознавателя, следователя или суда о признании потерпевшим.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать закрепление в статье 146 УПК РФ обязанности должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, одновременно выносить постановление о возбуждении уголовного дела и признании лица потерпевшим.



Личный прием граждан в Аппарате Уполномоченного

Не теряет остроты **проблема возмещения материального ущерба и причиненного вреда от совершенного преступления**. По данным ФССП России,

[1] Проект федерального закона № 859631-7 «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части уточнения порядка определения начала исчисления разумного срока уголовного судопроизводства» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/859631-7 (дата обращения: 08.02.2020).

размер взыскания возмещения ущерба, причиненного по уголовным делам, к сожалению, остается крайне низким. Так, в 2019 году взысканию подлежало 449 996 612 руб., окончено же и прекращено исполнительных производств на сумму 70 114 646 руб. (15,5%)[1].

При этом в большинстве случаев причиненный ущерб возмещается за счет виновных лиц посредством подачи гражданского иска, что предполагает дополнительные временные, материальные и организационные затраты для пострадавшего лица. Компенсация такого ущерба в рамках уголовного судопроизводства сдерживается фрагментарностью регулирования института гражданского иска в уголовном процессе.

Неполноту регламентации процессуального порядка рассмотрения и разрешения гражданского иска в уголовно-процессуальном законе некоторым образом компенсирует Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре»[2] в разделе «Вопросы гражданского иска». Однако Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации не является законодательным актом. Выходом из сложившейся ситуации могло быть стать включение в УПК РФ специальной главы, детально определяющей основания, предмет, содержание, порядок подачи и обеспечения такого иска[3].

4.3. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Институт наказания в виде изоляции лица от общества в связи с совершением им преступления имеет многовековую историю. По мере изменения представлений о человеке и его правах в обществе трансформировалось отношение к данному институту. На смену идее возмездия и устрашения пришло всеобщее признание концепции наказания как восстановления социальной справедливости.

Современное российское законодательство, сориентированное на Всеобщую декларацию прав человека 1948 года и Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года, отвергает насилие над человеком в местах лишения свободы. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию — таково требование Конституции Российской Федерации (статья 21). Оно «абсолютно

[1] Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов по итогам 2019 года // Официальный сайт ФССП России. URL: http://fssprus.ru/statistics/ (дата обращения: 07.02.2020).

[2] РГ. 2016. № 277.

[3] См.: Володина Л. М. Назначение уголовного судопроизводства — целеполагающее направление уголовно-процессуальной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 11. С. 31–35. Кондрат И. Н. Актуальные вопросы гражданского иска в уголовном судопроизводстве // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 2. С. 167–169.

и не подлежит никакому ограничению»[1]. К сожалению, на практике эта нравственно выверенная социокультурная установка пока далека от достижения цели.

Бесспорно одно — люди, попавшие за «решетку», через какое-то время вернутся в общество. И всем нам небезразлично, какими они возвратятся: сломленными и обозленными или способными к нормальной жизни, созиданию, труду, воспитанию детей. Поэтому государство должно стремиться применять лишение свободы — этот самый суровый вид наказания — в крайнем случае. И в данной связи взятый государством курс на гуманизацию и сокращение количества граждан, в отношении которых выносятся приговоры к лишению свободы (см. рис. 53), конечно, позитивное явление. Надеемся, что эта тенденция сохранится и дальше.

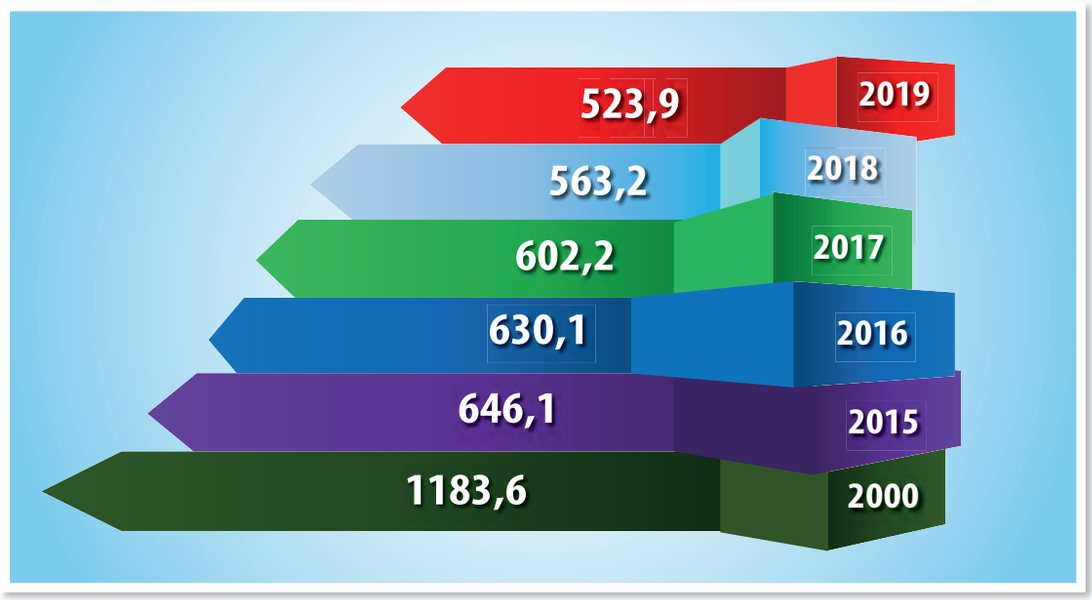


Рис. 53. Динамика численности граждан, содержащихся в исправительных учреждениях (тыс. человек)

Однако встает резонный вопрос: сказались ли уменьшение количества заключенных в колониях и принятые меры на улучшении ситуации с соблюдением и защитой их прав? Судя по увеличению сообщений в компетентные органы и правозащитные организации о фактах пыток и бесчеловечного отношения к заключенным, ненадлежащих условиях содержания под стражей в ряде учреждений ФСИН России, данная проблема по-прежнему остается острой.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2019 году при осуществлении надзора за законностью исполнения уголовных наказаний выявлено 123 410 нарушений закона, в связи с чем внесено 28 665 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 44 174 сотрудника УИС.

О распространенности нарушений прав человека в исправительных учреждениях и СИЗО свидетельствуют и обращения в адрес Уполномоченного (см. рис. 54).

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» // РГ. 2019. № 2.



Рис. 54. Тематика обращений о нарушениях прав человека в учреждениях УИС за 2017–2019 годы

В 2019 году количество обращений в защиту прав заключенных и осужденных, поступивших в адрес Уполномоченного, по сравнению с 2018 годом **возросло на 13,8%.**

В группе обращений **о неправомерных действиях** должностных **лиц уголовно-исполнительной системы** больше всего поступает жалоб на ***незаконное и необоснованное применение физической силы и специальных средств***. Их количество по сравнению с 2019 годом выросло более чем в два раза. Если в 2017 году таких жалоб было зарегистрировано **114**, то в 2018 году — **155**, а в 2019 году — уже **364**.

Позорным явлением нашего времени является практика жестокого отношения к заключенным и осужденным вплоть до применения пыток. Жалобы последних, доклады общественных наблюдательных комиссий, результаты посещений мест содержания уполномоченными по правам человека, а также обращения в адрес Уполномоченного общественных правозащитных организаций позволяют говорить о том, что в учреждениях УИС эти случаи являются далеко не единичными. Эти выводы подтверждаются результатами надзорной деятельности органов прокуратуры. По требованиям прокуроров к дисциплинарной ответственности за жестокое обращение привлечен **471** сотрудник ФСИН. По фактам превышения должностных полномочий возбуждено 64 уголовных дела.

Так, в марте 2019 г. поступила жалоба осужденного И., содержащегося в ФКУ ИК-11 ГУФСИН России по Нижегородской области, на его необоснованное преследование за обращения о фактах применения к нему физической силы. В результате прокурорской проверки, проведенной по инициативе Уполномоченного, доводы заявителя о побоях подтвердились, а прекращенное ранее уголовное дело возобновлено, ведется расследование.

ЕСПЧ неоднократно указывал на ненадлежащее расследование фактов применения к заключенным насилия, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения[1]. В 2019 году в отношении России было вынесено 29 постановлений о нарушении статьи 3 Конвенции «Запрещение пыток» в отношении 39 заявителей. Сумма компенсации, присужденная ЕСПЧ по данным постановлениям, составила около 700 000 евро[2].

Озабоченность данными явлениями высказывалась в докладах рабочих групп Совета по правам человека ООН по универсальным периодическим обзорам (2009, 2013, 2018 годы), в заявлениях Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее — ЕКПП), в том числе по итогам посещения его делегацией ряда исправительных учреждений России в октябре 2019 года.

Вместе с тем в ходе проводимых по запросу Уполномоченного проверок не всегда доводы заявителей находят свое подтверждение. Отрицательные результаты проверок по жалобам отчасти объясняются несовершенством учета и хранения информации о фактах жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения с заключенными. Не до конца изжита практика укрытия таких фактов от регистрации и проверок.

По оценке Генеральной прокуратуры Российской Федерации, одной из причин жестокого обращения с заключенными являются недостаточная открытость пенитенциарной системы и невысокий уровень эффективности ведомственного контроля[3].

---

[1] См., например: постановление ЕСПЧ от 7 ноября 2017 г. «Дело “Бамбаев (Bambayev) против России”» (жалоба № 19816/09) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 2; постановление ЕСПЧ от 23 февраля 2016 г. «Дело “Александр Андреев (Aleksandr Andreyev) против России”» (жалоба № 2281/06) // Российская хроника Европейского Суда. 2019. № 3.

[2] Официальный сайт ЕСПЧ. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]} (дата обращения: 21.02.2020).

[3] Заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 марта 2019 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/60100 (дата обращения: 18.11.2019).

Предупреждению случаев жестокого обращения с заключенными, по нашему мнению, может также способствовать **криминализация деяний** такого характера, в том числе путем введения специальной нормы в статью УК РФ «пытки».

Конечно, нужно усиление **гражданского контроля** за местами лишения свободы. Мировая практика свидетельствует, что одним из эффективных средств противодействия насилию является **Национальный превентивный механизм** предупреждения и выявления фактов пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее — НПМ), предусмотренный Факультативным протоколом к Конвенции ООН против пыток 1984 года[1], который ратифицирован 89 государствами.

Создание данного института возможно на национальном уровне по **модели «Омбудсмен+»**, предусматривающей закрепление функции такого механизма за Уполномоченным[2]. Внедрение этой модели предполагает, что не только сам Уполномоченный будет задействован в процессе мониторинга соблюдения прав человека в местах несвободы, но и представители гражданского общества, которые, получив от Уполномоченного определенный мандат, смогут проверять состояние законности в места несвободы.

Помимо обращений по поводу применения физической силы и специальных средств заявители также жалуются на неправомерное, по их мнению, наложение дисциплинарных взысканий, произвольное ограничение веса посылок и передач, необоснованное проведение обысков в камерах с изъятием личных вещей, отказ в свиданиях с родственниками и на другие необоснованные действия персонала.

В рассматриваемой группе обращений стоит выделить жалобы на необоснованное ***привлечение к дисциплинарной ответственности***. Жалобы такого рода демонстрируют серьезную тенденцию к росту: их поступило 143, тогда как в 2018 году — только 17.

Наложение взыскания всегда влечет для осужденных негативные последствия в виде отказа в предоставлении ему свиданий с родными, в условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, переводе на облегченные условия отбывания наказания. Поэтому зачастую применение взысканий является для сотрудников учреждений одним из средств манипуляций поведением заключенных.

Поступила жалоба осужденного Ц., отбывающего наказание в ФКУ ИК-11 УФСИН России по Кировской области, на неоднократное необоснованное привлечение к дисциплинарной ответственности, признание злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания, переводе в связи с этим в строгие условия отбывания наказания. По результатам проверки, проведенной прокуратурой Кировской области

---

[1] Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture_prot.shtml (дата обращения: 21.02.2020).

[2] Стенограмма парламентских слушаний на тему «Правозащитная деятельность: современное состояние и перспективы развития» 24 октября 2018 г. // Официальный сайт Совета Федерации. URL: http://council.gov.ru/media/files/bVzbEuOkLs6rlRYpEMbNK8wfcWhEaN0V.pdf (дата обращения: 20.01.2020);
В Госдуме обсудили итоги и перспективы развития правозащиты в России // URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/v_gosdume_obsudili_itogi_i_perspektivy_razvitija_pravozashhity_v_rossii (дата обращения: 20.01.2020).

по обращению Уполномоченного, 9 из 11 взысканий, а также постановления начальника исправительного учреждения о признании его злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания и переводе в строгие условия отбывания наказания отменены. К дисциплинарной ответственности привлечены 9 сотрудников УИС.

Вторую значительную группу обращений составляют жалобы на качество и доступность **медицинской помощи в учреждениях УИС**. В своих обращениях заявители выражали несогласие с тактикой лечения и назначаемыми медицинскими препаратами, просили об оказании содействия в прохождении обследования в учреждениях гражданского здравоохранения, в получении специализированной медицинской помощи, сообщали о формализме, черствости и равнодушии к обвиняемым и осужденным, которым нужна медицинская помощь. С такими случаями неоднократно сталкивалась лично.

При посещении ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по Нижегородской области Уполномоченному стало известно о смерти обвиняемой И. Инициированная Уполномоченным проверка показала, что тяжело больная 60-летняя обвиняемая содержалась в медчасти учреждения без должной профессиональной помощи, в антисанитарных условиях. В зал судебного заседания была доставлена на носилках, поскольку не могла уже ходить. Вместе с тем суд продлил срок ее содержания под стражей. Рекомендации врачей скорой помощи, вызванных в суд, о госпитализации обвиняемой выполнены не были, сотрудники изолятора поместили ее в психиатрическое отделение больницы, где ее состояние продолжало стремительно ухудшаться. В результате подобных действий обвиняемая скончалась. В отношении сотрудников возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного статьей 125 УК РФ, которое в настоящее время расследуется.

Вместе с тем нужно подчеркнуть, что в последние годы руководством ФСИН России проводится целенаправленная работа по улучшению ситуации в сфере оказания медицинской помощи заключенным в учреждениях УИС. Проведена всероссийская акция «Марафон здоровья», направленная на проведение осмотров и лечения осужденных врачами-специалистами различного профиля из ведущих научных консультаций в сфере охраны здоровья организаций Минздрава России, которыми осуществлены выезды в учреждения УФСИН России по городу Москве, Владимирской, Ивановской, Тульской областям и оказана помощь более 700 осужденным и лицам, заключенным под стражу. Уполномоченным поддерживаются инициативы ФСИН России по развитию телемедицины, направленные на предоставление медицинских консультаций с использованием оборудования удаленного доступа. Как следствие, в 2019 году количество летальных исходов в учреждениях УИС по сравнению с прошлым годом снизилось на 10,5% (с 2729 чел. до 2442 чел.), от заболеваний умерло на 13,1% меньше граждан, чем в прошлый год (с 2268 чел. до 1971 чел.)[1].

Можно привести много примеров, когда медицинская помощь лицам, содержащимся в учреждениях УИС, оказывается своевременно и на высоком уровне.

[1] Информация предоставлена ФСИН России.

На высокопрофессиональном уровне была оказана первичная медицинская помощь трем обвиняемым украинским военным морякам, содержащимся в СИЗО «Лефортово» г. Москвы, которые получили ранение при их задержании в Керченском проливе. Уполномоченный неоднократно их посещала. По совместному с руководством СИЗО ходатайству они прошли курс необходимого лечения, а один из них прооперирован в учреждениях гражданского здравоохранения[1].

Положительным примером работы врачей при объявлении заключенным голодовки в качестве акции протеста является случай с осужденным С., который содержался в ИК-8 в Ямало-Ненецком автономном округе до сентября 2019 г. Во время голодовки и после ее прекращения ему была оказана медицинская помощь, которая позволила не нанести вред его здоровью. Уполномоченный лично посещала обвиняемого в СИЗО и была свидетелем высокопрофессиональной работы врачей, оказывающих ему помощь. 7 сентября 2019 г. в рамках обмена 35 на 35 он был передан украинской стороне.

Поступило обращение от отбывающего наказание в учреждении УФСИН России в Камчатском крае инвалида II группы осужденного А., страдающего тяжелыми заболеваниями глаз. По сообщению осужденного, специалиста-офтальмолога в региональной медико-санитарной части не было, а направления в иные регионы ему не давали. Уполномоченный обратилась в прокуратуру Камчатского края, в результате А. был направлен на обследование и лечение в медицинскую организацию гражданской системы здравоохранения.



Фото: ФСИН России

Вместе с тем в медицинских частях еще недостаточно высокотехнологичного оборудования (рентген-аппаратов, томографов, аппаратов УЗИ), современных лекарственных препаратов. В целях усиления социальных гарантий медицинскому персоналу было бы желательным распространить на него действие целевых программ «Земский доктор», «Земский фельдшер». Особого внимания заслуживают вопросы лечения лиц, страдающих социально опасными болезнями — ВИЧ, туберкулез, злокачественные новообразования.

Требуется более широкое привлечение врачей-специалистов различных «узких» специальностей (кардиологов, офтальмологов, стоматологов и др.), укомплектование имеющихся должностей и увеличении штатной численности медиков, повышение им заработной платы и социальных льгот.

Необходимо обратить внимание на условия содержания инвалидов, в том числе с использованием программы «Доступная среда», уход за ними, своевременное обе-

[1] См. подробнее параграфы 6.2–6.3.

спечение их ТСР. В настоящее время процент обеспечения инвалидов необходимыми им ТСР составляет 84,5%[1].

Увеличилось количество обращений, связанных с нарушениями **условий содержания заключенных и осужденных**. Заявители указывают на неудовлетворительное состояние камерных помещений, их оснащенность, переполненность, несоблюдение нормативов площади на одного человека в камере, на недостаточность освещения, нехватку вещевого имущества, необходимой мебели, на неисправности сантехнического оборудования, на отсутствие приватности санузлов, отсутствие питьевой воды, неработающую вентиляцию, совместное содержание курящих и некурящих, несоблюдение температурного режима.

Согласно требованиям международных актов и национального законодательства условия содержания лишенных свободы лиц не должны умалять права заключенных, в том числе и право на личную безопасность и охрану здоровья. Однако, несмотря на принимаемые меры, ситуация меняется медленно.

В связи с жалобой П. в защиту прав осужденных, находящихся в ФКУ ИК-4 УФСИН России по Тверской области, на нарушение условий отбывания наказаний Уполномоченный инициировала проверку в порядке прокурорского надзора, по результатам которой факты, указанные заявителями, подтвердились: установлено отсутствие приватности в туалетах, низкий уровень освещения в комнате для умывания и в жилой секции, нехватка прикроватных тумбочек, табуретов, неисправность водонагревателя, а также ненадлежащее обеспечение осужденных вещевым имуществом. По представлению прокурора были предприняты меры реагирования, нарушения устранены в полном объеме.

В феврале 2019 г. интернет-издание ntsk.ru опубликовало сообщение о нарушении прав заключенных в ФКУ ИК-3 УФСИН России по Оренбургской области. Уполномоченным было направлено обращение в Генпрокуратуру России с просьбой организовать проверку по фактам, изложенным в публикациях, и при наличии оснований принять меры прокурорского реагирования. В результате органами прокуратуры было выявлено, что в ИК-3 не было принято своевременных мер по обеспечению надлежащего санитарного состояния помещений двух отрядов, не все осужденные обеспечивались вещевым имуществом в полном объеме, допускались нарушения законодательства при оказании медицинской помощи и т. д. В адрес начальника УФСИН России по Оренбургской области и начальника ФКУЗ МСЧ-56 ФСИН России были внесены представления об устранении нарушений закона. Требования прокуратуры были выполнены, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

ЕСПЧ в своих постановлениях в отношении России также указывал на нарушения, связанные с ненадлежащими условиями содержания.

Так, в постановлении ЕСПЧ от 25 июля 2017 г. признаны не соответствующими Конвенции о защите прав человека и основных свобод обращалось внимание на то, что заявитель располагал примерно 3 кв. метрами личного пространства. Фактор личного пространства сочетался с другими аспектами неадекватных условий содержания под

[1] Информация предоставлена ФСИН России.

стражей, включавшими, в частности, возможность прогулок, наличие естественного освещения и доступ воздуха, доступность вентиляции, достаточность отопления, возможность использования туалета в уединении и соблюдение санитарных требований[1].

Важным шагом на пути обеспечения надлежащих условий содержания заключенных и осужденных является Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47[2], которое разъяснило многие спорные вопросы в судебной и правоприменительной практике. В нем максимально детально перечислены возможные нарушения условий содержания заключенных и осужденных. Отступления от установленных требований содержания расцениваются как нарушения права на запрет жестокого и бесчеловечного обращения. Особое внимание Верховный Суд Российской Федерации обратил на условия содержания заключенных, нуждающихся в дифференцированном подходе (беременные женщины, кормящие матери, инвалиды, несовершеннолетние).

Данное постановление Пленума нацеливает на более активное реагирование на нарушения условий содержания под стражей не только судей и прокуроров, но и уполномоченных по правам человека, наделенных правом в порядке статьи 40 КАС РФ направлять административные иски по данной категории дел.

Представляется, что улучшению условий содержания под стражей будет способствовать реализация Федерального закона № 494-ФЗ[3], предусматривающего право заключенных на получение компенсации в денежной форме за нарушение условий содержания. С учетом того, что люди иногда годами ожидали рассмотрения их жалоб в ЕСПЧ, законодатель предложил решение этой проблемы на национальном уровне. Частью 2 статьи 5 данного закона предусмотрено, что в течение 180 дней со дня вступления его в силу лицо, подавшее в ЕСПЧ жалобу на предполагаемое нарушение условий содержания, может обратиться в национальный суд с заявлением о присуждении компенсации за это.

Несомненно, что создание надлежащих условий для лиц, отбывающих наказание, возможно только путем укрепления материально-технической базы учреждений УИС. В 2019 году продолжилось развитие федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)»[4], в ее рамках обеспечено завершение строительства и ввод в эксплуатацию 5 объектов, начинается эксплуатация следственного изолятора на 500 мест в УФСИН России по Еврейской автономной области. Ведется работа по вводу в эксплуатацию следственного изолятора на 4000 мест в городе Санкт-Петербурге.

Отдельного рассмотрения требует вопрос об **условиях конвоирования и этапирования**. Количество поступивших в 2019 году обращений по сравнению с прошлым

---

[1] Постановление ЕСПЧ от 25 июля 2017 г. «Дело "Эскерханов и другие против России"» (жалобы № 18496/16 и 2 другие) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2018. № 4.

[2] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания» // БВС РФ. 2019. № 2.

[3] 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.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 420 «О федеральной целевой программе "Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)"» // СЗ РФ. 2018. № 16. Ст. 2374.

годом увеличилось **в четыре раза**. Жалобы связаны с перевозкой заключенных в спецавтомобилях и железнодорожных вагонах.

По поступившему обращению осужденного Ш., этапируемого из Свердловской области в Пермский край, о непредоставлении осужденному питания, предусмотренного законодательством, проверкой прокуратуры, проведенной по ходатайству Уполномоченного, было установлено, что питание осужденный получил только на одни сутки, тогда как время в пути составляло около двух суток. Виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В 2019 году вопрос обеспечения надлежащих условий при перевозке заключенных стал предметом рассмотрения ЕСПЧ, принявшего пилотное постановление по делу «Томов и другие против России[1]» о бесчеловечных условиях транспортировки заключенных в России. Шести заявителям присуждена компенсация в 20 тыс. евро. В постановлении ЕСПЧ подробно описаны «равносильные пыткам» условия перевозки людей в тюремных автофургонах — высотой 1,6 м, глухих одиночных «стаканах» площадью около 0,5 кв. м и в камерах с откидными полками вагонзаков, не позволяющими заключенным стоять, в том числе длительные перевозки без света, тепла, туалетов[2].

В этой связи Правительству Российской Федерации и ФСИН России необходимо решить вопросы качественного транспортного и медицинского обеспечения перевозимых заключенных и этапируемых лиц, их питания.

Одновременно важно обеспечить общественный контроль за условиями перевозки заключенных. Предложения Уполномоченного на этот счет[3] были поддержаны Генпрокуратурой России[4], однако в законодательство соответствующие изменения до настоящего времени не внесены. Представляется целесообразным ускорить принятие законопроекта № 289379-7 «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"»[5].

Продолжают поступать обращения, связанные с **переводом в иное исправительное учреждение (+6,3%)**.

Осужденный П., отбывающий наказание в ФКУ ИК-33 ГУФСИН России по Республике Хакасия, пожаловался на нарушение его права на личную безопасность. Причиной этого послужили физическое насилие и угрозы со стороны сотрудников учреждения в связи

---

[1] Постановление ЕСПЧ от 9 апреля 2019 г. «Дело "Томов и другие (Tomov and Others) против России"» (жалоба № 18255/10 и пять других жалоб) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2019. № 7.

[2] ЕСПЧ признал условия перевозки заключенных пыточными // URL: https://www.kommersant.ru/doc/3938860 (дата обращений: 20.02.2020).

[3] Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // РГ. 2018. № 81.

[4] Генеральная прокуратура России поддержала предложение Уполномоченного // URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/generalnaja_prokuratura_rossii_podderzhala_predlozhenie_upolnomochennogo (дата обращения: 20.02.2020).

[5] Проект федерального закона № 269379-7 «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"» (в части дополнения перечня мест принудительного содержания, расширения требований, предъявляемых к членам общественных наблюдательных комиссий, а также их правовой защиты) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/269379-7 (дата обращения: 21.02.2020).

с неоднократными заявлениями осужденного о возбуждении уголовных дел в отношении них. После обращения Уполномоченного проведена проверка, которая подтвердила жалобу заключенного, принято решение о его направлении на новое место отбывания наказания, расположенное за пределами Республики Хакасия.

Как известно, в настоящее время законом предусмотрены только четыре основания перевода осужденного для дальнейшего отбывания наказания в другой регион: безопасность, тяжелая болезнь, ликвидация исправительного учреждения и «иные исключительные обстоятельства, препятствующие дальнейшему нахождению осужденного в данном исправительном учреждении» (часть 2 статьи 81 УИК РФ). Однако нередко встречаются ситуации, когда в связи со значительными расстояниями, отделяющими место жительства членов семьи осужденного от его места отбывания наказания, они не имеют финансовой возможности оплатить транспортные расходы, чтобы приехать на свидание к родному человеку.

В целях решения данной проблемы Уполномоченный обратилась к Президенту Российской Федерации с просьбой поддержать предложение о внесении соответствующих изменений в законодательство. По поручению Президента Российской Федерации Правительством Российской Федерации такой законопроект подготовлен. Он предусматривает возможность перевода в исправительное учреждение, расположенное вблизи места жительства близких родственников осужденного[1]. 11 декабря 2019 г. данный законопроект принят Государственной Думой в первом чтении.

Каждое одиннадцатое обращение поступило по вопросам **освобождения осужденных от отбывания наказания в виде лишения свободы условно-досрочно или ввиду тяжелой болезни**. В 2019 году их число увеличилось на 23,4%. По мнению заявителей, при решении этого вопроса не учитываются все обстоятельства, связанные с их характеристикой, наличием заболеваний, отбытым сроком наказания, обстоятельствами в семье и т. д.

Если доводы заявителя являются убедительными, Уполномоченный направляет свое аргументированное мнение на этот счет, которое нередко принимается во внимание судами, в связи с чем высказываем слова благодарности в их адрес.

К Уполномоченному поступило обращение в защиту прав Е., осужденного к 5 годам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима. Е., который был болен онкологическим заболеванием, препятствующим отбыванию наказания, столкнулся с волокитой при рассмотрении его ходатайства об освобождении по болезни в суде. После мотивированного ходатайства Уполномоченного к председателю Саратовского областного суда права Е. были восстановлены, он был освобожден от дальнейшего отбывания наказания в связи с болезнью.

Следует отметить, что судами по-прежнему достаточно широко толкуются единые основания для условно-досрочного освобождения и освобождения в связи с тяже-

[1] Проект федерального закона № 7625387-7 «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (по вопросу перевода осужденного в исправительное учреждение, расположенное вблизи его места жительства или места жительства его близких родственников) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL:https://sozd.duma.gov.ru/bill/762538-7/ (дата обращения: 17.02.2020).

лой болезнью. Данный вопрос мог бы быть решен путем дополнительного уточнения посредством внесения изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8[1] или принятия нового.

По инициативе Уполномоченного Минюстом России подготовлен законопроект «О внесении изменений в статью 81 Уголовного кодекса Российской Федерации», предусматривающий изменение порядка освобождения по болезни. Его принятие будет гуманной мерой для заключенных, страдающих тяжелыми заболеваниями.

Сохраняется актуальность **обращений о предоставлении информации и нормативных правовых актов**. Во многих жалобах указывается на невозможность получить нужную юридическую литературу, законы в актуальной редакции, образцы процессуальных документов и иную информацию. В 2019 году поступило 240 таких обращений, их количество возросло на четверть по сравнению с прошлым годом.

Не менее важной остается проблема **социального обеспечения заключенных**. В 2019 году поступило 141 обращение по данному вопросу, их количество по сравнению с 2018 годом возросло на четверть. Они в основном связаны с содействием в оформлении пенсий, социальных выплат, получении документов, удостоверяющих личность и подтверждающих квалификацию, стаж работы, гражданство, инвалидность.

Рассмотрено обращение инвалида III группы осужденного Б., отбывающего наказание в ИК-29 ФКУ ОИК-5 УФСИН России по Кировской области, о нарушении его прав на медицинское обеспечение и переосвидетельствование в связи с истечением установленного срока инвалидности, а также просьба об оказании содействия в признании его инвалидом. По результатам ходатайства Уполномоченного во ФСИН России осужденный переосвидетельствован экспертами филиала № 7 ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Кировской области» Минтруда России и ему установлена III группа инвалидности бессрочно.

Нередки жалобы на **порядок и условия трудоустройства** осужденных либо на отказ в привлечении их к оплачиваемому труду. В 2019 году не были трудоустроены по различным причинам более 50% осужденных и 29,4% из числа осужденных, имеющих исполнительные листы. При этом беспокойство вызывают размеры заработной платы, которые де-юре должны составлять не менее одного МРОТ, а де-факто — гораздо ниже данной суммы[2], а также неоплачиваемый труд.

По заявлению осужденного С., отбывающего наказание в ФКЛПУ Б-18 УФСИН России по Республике Коми, о нарушении его прав при привлечении к выполнению бесплатных работ по инициативе Уполномоченного организована прокурорская проверка. Она показала нарушения прав осужденного при его привлечении к выполнению работ, не относящихся к работам по благоустройству учреждения и прилегающих к нему территорий. По данному факту в адрес учреждения внесено представление, администрацией учреж-

[1] Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» // РГ. 2009. № 75.

[2] В 2019 г., по данным ФСИН России, средняя заработная плата осужденных в учреждениях УИС составила 5071,1 руб. (при установленном в стране с 1 января 2020 г. МРОТ в размере 12 130 рублей).

дения приняты меры к устранению нарушений закона, 2 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Необходимо отметить, что 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»[1], 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 его реализация позволит в известной мере решить проблему трудоустройства осужденных.

Остаются также вопросы, связанные с **отсутствием востребованных специальностей у осужденных**, что затрудняет получение ими работы с приемлемой заработной платой после освобождения. Те профессии, которым обучают в УИС, безусловно, востребованы для самих учреждений пенитенциарной системы, но например швея, раскройщик, вязальщица и ряд других специальностей для мужчин в жизни на свободе вряд ли необходимы. Предлагается рассмотреть вопрос об обучении осужденных дополнительным специальностям, пусть и не столь востребованным в исправительном учреждении, но позволяющим получить работу после освобождения. В этой связи в 2020 году будет проведен Координационный совет уполномоченных по правам человека, посвященный ресоциализации осужденных.

По результатам рассмотрения поступивших жалоб положительное разрешение в Аппарате Уполномоченного получили 196, в том числе 5 коллективных. Оказано содействие в восстановлении нарушенных прав 1006 гражданам. Наибольшее количество положительно разрешенных жалоб связано с условиями содержания (73), медицинским обеспечением (32) и пресечением неправомерных действий сотрудников УИС (30).

Хочется надеяться, что нравственно-правовые ориентиры, ценности личности, уважения и охраны прав и законных интересов осужденных, законности применения средств их исправления, наряду с новыми прозрачными формами общественного и государственного контроля за учреждениями УИС, найдут отражение в новой Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, а главное, войдут в практику.

4.4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Административная ответственность является самым распространенным видом наказания. Ежегодно компетентными органами составляется более 150 млн административных материалов[2].

---

[1] СЗ РФ. 2019. № 29. Ст. 3846.

[2] Новый кодекс пропишет процедуру наказания за нарушения Правил дорожного движения // РГ. URL: https://rg.ru/2020/01/20/novyj-kodeks-propishet-proceduru-nakazaniia-za-narusheniia-pdd.html (дата обращения: 11.02.2020).

В 2019 году по вопросам обеспечения и защиты прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях поступило 356 обращений. Их тематика показана на рис. 55.



Рис. 55. Тематика обращений по делам об административных правонарушениях за 2017–2019 годы

Больше всего заявлений зарегистрировано в связи с административно-юрисдикционной деятельностью органов внутренних дел. Заявители жаловались на доставление в отдел полиции и досмотр, составление протокола об административном правонарушении, направление на прохождение медицинского освидетельствования, задержание транспортных средств и на другие действия (бездействие) сотрудников полиции, которые, по их мнению, были незаконными. Поступали также жалобы на действия налоговых, природоохранных и других контрольно-надзорных органов.

Основная доля обращений (40%) касалась возбуждения или отказа в возбуждении **дела об административном правонарушении** без наличия на то оснований, как считали заявители, вопросов преследования виновных лиц, нанесших вред, а также волокиты и иных процессуальных нарушений при производстве по делу.

Житель г. Архангельска обратился с жалобой на необоснованное привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ. Он утверждал, что в момент вменяемого административного правонарушения находился за пределами России. В связи с этим он обжаловал постановление по делу в Октябрьский районный суд г. Архангельска. Однако в удовлетворении иска было отказано. При содействии Уполномоченного отказное постановление было отменено Архангельским областным

судом, а решением судьи Октябрьского районного суда г. Архангельска от 13 июня 2019 г. производство по делу об административном правонарушении в отношении заявителя прекращено в связи с недоказанностью.

Пятая часть обращений (22%) содержала претензии в связи с применением к заявителю **мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**. Их тематика приведена на рис. 56.

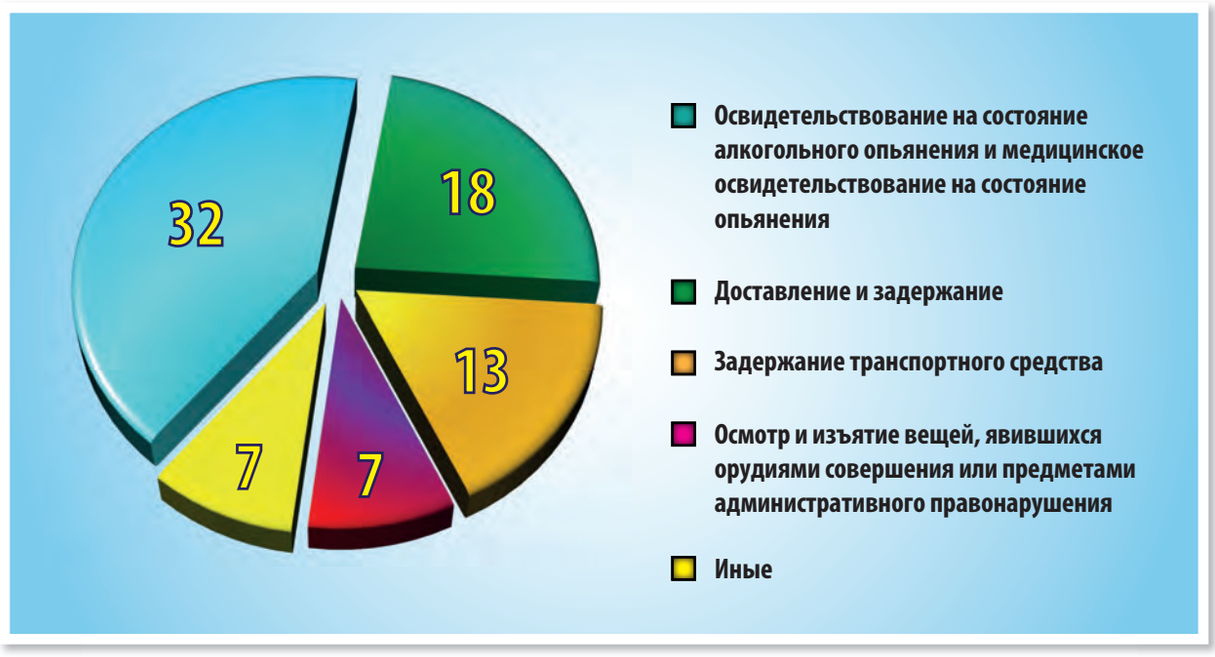


Рис. 56. Тематика обращений по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях за 2017–2019 годы

В большинстве случаев предметом обжалования являлись вопросы освидетельствования на состояние опьянения. Заявители были не согласны с решениями о проведении освидетельствований, также оспаривались их условия и результаты.

Гражданин Б. обратился с жалобой на действия инспекторов ДПС ОБДПС ГИБДД МВД России по Республике Калмыкия, составивших в отношении него протокол в связи с отказом в прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, притом что оно ранее им было пройдено. По ходатайству Уполномоченного были проведены необходимые процессуальные действия; постановлением мирового судьи производство по делу в отношении Б. прекращено в связи с отсутствием в его действиях состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ. За допущенные нарушения сотруднику полиции объявлен выговор.

В обращениях по поводу **доставления и задержания** заявители подвергали сомнению законность препровождения в полицию и осуществленного административного задержания, сообщали, что им не разъяснялись права, не были вручены копии протоколов. Обжаловались также сроки задержания и выражалась неудовлетворенность условиями содержания.

В связи с жалобой П. на его необоснованное задержание и помещение в камеру сотрудниками отдела полиции № 8 УМВД России по г. Липецку Уполномоченный обратилась в прокуратуру Липецкой области. По результатам проведенной проверки 18 сентября 2019 г. по данному факту в адрес начальника УМВД России по г. Липецку внесено представление об устранении допущенных нарушений закона, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Поступали обращения по поводу *задержания транспортного средства*. Заявители чаще всего полагали, что для задержания транспортного средства не было оснований, должностными лицами допущены ошибки при составлении соответствующего протокола, водителю необоснованно не вручена его копия, владельцы специализированных автостоянок неправомерно предъявляли требования об оплате дополнительных услуг по хранению автомобиля и отказывались вернуть автомобиль.

Поступали также отдельные жалобы в связи *с осмотром и изъятием вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения*. Заявители утверждали, что отсутствовали основания для применения данной меры обеспечения производства по делу, осмотр и изъятие проведены с нарушением установленной процедуры. Обжаловались также решения об изъятии орудий ловли и охоты, поскольку они являются атрибутом профессиональной деятельности и средством получения заработной платы.

Гражданин П., привлеченный к административной ответственности за нарушение правил охоты и рыболовства (ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ), обратился с жалобой на незаконное изъятие рыболовных снастей. В результате проверки, проведенной прокуратурой Республики Татарстан по инициативе Уполномоченного, установлено, что изъятие названного имущества осуществлено без надлежащего процессуального оформления. В адрес начальника отдела МВД России по Менделеевскому району внесено представление об устранении нарушений законодательства, изъятое имущество возвращено П., виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Количество жалоб, в которых подвергалась сомнению **правомерность наложения административных взысканий**, по сравнению с 2018 годом уменьшилось на 19%. Во многом это связано с расширением практики электронного уведомления о случаях наложения административного штрафа. Граждане утверждали, что они не получали уведомлений о наложении административного наказания, наказание назначено без учета смягчающих обстоятельств, в том числе касающихся личности привлекаемого к ответственности лица.

Жительница Вологодской области обратилась с жалобой на необоснованное возбуждение в отношении нее дела об административных правонарушениях за несоблюдение условий договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также за непредоставление отчетов об использовании лесов в Департамент лесного комплекса Вологодской области. По запросу Уполномоченного руководителем названного Департамента проведена проверка, по результатам которой сообщено, что решением

судьи Кирилловского районного суда Вологодской области от 6 марта 2019 г. восстановлен срок обжалования постановления о назначении административного наказания, в последующем постановление отменено, а производство по делу прекращено. Списанные денежные средства заявительнице возвращены.

В группе обращений по вопросам **исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях** заявители в основном жаловались на ненадлежащие условия содержания при административном аресте.

В жалобе гражданина М. с на нарушение прав его дочери при привлечении к административной ответственности за мелкое хулиганство (по ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ) утверждалось, что к девушке несвоевременно была вызвана скорая медицинская помощь, досмотр проведен без понятых, а также задержанной не были предоставлены место для сна, постельное белье и питание. По просьбе Уполномоченного прокуратура Ярославской области провела проверку, и обоснованность претензий к действиям должностных лиц МО МВД России «Тутаевский» подтвердилась. В адрес отдела внесено представление об устранении нарушений законодательства, двое полицейских привлечены к дисциплинарной ответственности.

Поступали также обращения на бездействие должностных лиц по восстановлению нарушенных прав.

Так, на личном приеме в Брянской области обратился гражданин П. с жалобой на действие судебных приставов. Заявитель является «двойником» (полностью совпадают ФИО, дата рождения) должника по ряду исполнительных производств. Факты наличия двойника и идентификация личности П. неоднократно устанавливались судебными органами. Однако 12 октября 2019 г. счета заявителя были арестованы и наложен долг в размере более 5 млн рублей.

После обращения Уполномоченного в ФССП России по результатам проведенной проверки факт наличия двойника установлен, гражданину П. вернули незаконно изъятые денежные средства и восстановили его права на пользование имуществом.

Анализ поступающих обращений позволяет сделать вывод, что признание и реализация прав участников производства по делам об административных правонарушениях во многом сдерживается **несовершенствами действующего законодательства в этой сфере**. За 17 лет принято более 620 федеральных законов, которыми в КоАП РФ внесено свыше 4800 изменений. Данное обстоятельство уже само по себе несет риски коллизионности и затрудняет пользование законодательным материалом. Наряду с этим КоАП РФ морально устарел, содержит большие пробелы. Весьма разнообразно и региональное законодательство об административной ответственности. Постоянно растет количество составов административных правонарушений и лиц, привлекаемых к административной ответственности.

В этой связи было принято решение о комплексной модернизации законодательства об административных правонарушениях, старт которому дан в 2019 году. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г.



Фото: открытые источники

№ 631-р создана рабочая группа по подготовке нового КоАП РФ.

Концепция нового кодекса[1] предусматривает **усиление гарантий прав участников производства по делам об административных правонарушениях**. Этому будут служить более четкое разграничение норм материального и процессуального права, сокращение составов административных правонарушений и установление общих требований к его объективной стороне как для федерального законодательства, так и для региональных законов об административной ответственности.

Анализ поступающих обращений и изучение судебной практики позволяют сделать вывод о том, что социальную остроту приобретает **проблема исполнения наказания в виде административного штрафа**. Дискуссия о том, что лучше — сложный порядок взыскания штрафов с большим количеством гарантий и вытекающей отсюда необходимостью увеличения издержек на систему принудительного исполнения, без которых она может стать фикцией, или простой порядок со снижением правовых гарантий — среди ученых идет давно. Большинство ученых полагает, что введение упрощенного порядка взыскания административных штрафов всегда целесообразно объединять с системой скидок при их добровольной уплате в сокращенные сроки[2].

Стимулирующим механизмом, позволяющим, с одной стороны, снизить карательную нагрузку на правонарушителей, а с другой — обеспечить исполнимость постановлений по делам об административных правонарушениях, явилось установленное в 2014 году правило о возможности уплатить половину назначенного штрафа в течение 20 дней с момента вынесения названного процессуального решения. Вместе с тем в настоящее время на такую скидку вправе рассчитывать только лица, виновные в совершении административных правонарушений в области дорожного движения.

Подобный подход к определению порядка исполнения наказания, как представляется, может быть распространен на иные виды административных правонарушений (например, в области благоустройства территории, предпринимательской деятельности). Данные меры позволят существенно снизить нагрузку на предпринимателей, которые ведут свой бизнес добросовестно, но по неосторожности допустили право-

[1] Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwIAY7khO7NAt9EL.pdf (дата обращения: 10.02.2020).

[2] Реформа КоАП: каким быть новому Кодексу? / Якушев М., Пугинский С., Старилов Ю. и др. // Закон. 2019. № 7. С. 17–28; Андреянов М. В. Практика применения административного штрафа в области дорожного движения: опыт Финляндии // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 55–58; Тиунова Н. В. Актуальные вопросы пропуска и восстановления срока для оплаты административного штрафа по льготному режиму // Право и наука в современном мире: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции 1 марта 2019 г. / отв. ред. Р. В. Новиков, М. Р. Гилязетдинов. Пермь: ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России, 2019. С. 179–184.

нарушение, что, в свою очередь, положительно скажется на увеличении собираемости штрафов.

В новом КоАП РФ важно установить дополнительные гарантии реализации **принципа состязательности** при производстве по делам об административных правонарушениях, что ранее отмечалось в ежегодных докладах Уполномоченного. При отсутствии в судебном заседании по делу об административном правонарушении стороны обвинения (прокурора) данную функцию вынужден брать на себя суд, что нарушает принцип беспристрастности в процессе и права лица, в отношении которого ведется производство. Несмотря на то что указанная системная проблема нашла отражение в пилотном постановлении ЕСПЧ от 20 сентября 2016 г. «Карелин против России»[1], необходимые изменения в КоАП РФ так и не были внесены. Действующие нормы административно-процессуального законодательства не содержат перечня обязательных случаев участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях, что, в свою очередь, позволяет говорить о нарушении принципа состязательности. С учетом изложенного, при разработке нового КоАП РФ необходимо восполнить данный правовой пробел.

Сохраняет актуальность и проблема обеспечения **права гражданина, совершившего административное правонарушение, на получение квалифицированной юридической помощи**. КоАП РФ не предусматривает случаев обязательного оказания юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности. На данный вопрос обратил внимание в 2015 году и Конституционный Суд Российской Федерации[2], указав на возможность конкретизации в КоАП РФ условий обеспечения юридической помощи лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Концепция проекта нового КоАП РФ содержит указание на необходимость развития института состязательности при производстве по делам об административных правонарушениях. Надеемся, что наши предложения в этой сфере будут реализованы, в том числе в части законодательного закрепления гарантий оказания лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, квалифицированной юридической помощи.

Еще одна проблема видится в том, что требуется полноформатно урегулировать законом **процессуальный статус потерпевшего по делу об административном правонарушении**. В действующем КоАП РФ понятие «заявитель» и его процессуальный статус никак не урегулированы. В связи с чем на практике возникает множество вопросов, которые негативно сказываются на состоянии защищенности прав данной категории лиц, главный из которых: признание лица потерпевшим — это право или обязанность должностного лица?

Представляется, что в целях обеспечения реальной защиты прав гражданина лицо, пострадавшее от административного правонарушения, должно признаваться

---

[1] Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2016. № 10. С. 68–82.

[2] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 236-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Конституционного суда Российской Федерации. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx (дата обращения: 10.02.2020).

потерпевшим с момента совершения в отношении него противоправного деяния, приобретая закрепленные за ним процессуальные права. Это позволит ему в полном объеме защищать себя, в том числе реализовывать право на юридическую помощь, привлекая защитника. И самое главное, гарантировать себе право на возмещение и компенсацию материального и морального вреда.

Считаем, что появление фигуры потерпевшего связано не с каким-либо процессуальным действием (составление протокола или какого-либо акта о признании потерпевшим), а с фактическим причинением вреда человеку во время совершения проступка. Эта позиция разделяется рядом ученых[1]. Она поддержана и участниками Координационного совета уполномоченных по правам человека, прошедшего 11 декабря 2019 г., посвященного проблемам защиты прав потерпевших в уголовном и административном процессе[2]. К сожалению, в Концепции проекта нового КоАП РФ этот вопрос не получил отражения.

Традиционно в обращениях граждан к Уполномоченному поднимается проблема бездействия сотрудников правоохранительных органов и местной администрации при **нарушении тишины и покоя в ночное время**. В ходе выездного заседания Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству (29 октября 2019 г., город Ростов-на-Дону), в котором приняли участие сотрудники Аппарата Уполномоченного, высказывалось предложение об установлении административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, режима тишины и покоя граждан на федеральном уровне. Поддерживаем это предложение.

Заслуживает внимания науки и практики проблема **административно-правовой защиты прав инвалидов**. Действующий КоАП РФ содержит ограниченный перечень составов административных правонарушений, направленных на защиту трудовых прав инвалидов и прав инвалидов на доступную среду жизнедеятельности. Без должного внимания остались вопросы административной 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, несмотря на то что прямое указание на возможное применение мер административной ответственности за нарушение данных прав содержится в Федеральном законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[3].

Анализ регионального опыта правового регулирования института административной ответственности за нарушения прав инвалидов показал, что лишь в законодательстве 5 субъектов Российской Федерации имеются специальные нормы,

---

[1] Бахрах Д.Н., Герман Е.С. Вопросы административно-процессуального статуса потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях // Современное право. 2010. № 5. С. 114–118.

[2] Татьяна Москалькова обозначила актуальные проблемы защиты прав потерпевших в уголовном и административном процессе // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/tatjana_moskalkova_oboznachila_aktualnye_problemy_zashhity_prav_poterpevshikh_v_ugolovnom_i_administrativnom_processe (дата обращения: 28.12.2019).

[3] Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

устанавливающие административную ответственность за нарушения прав инвалидов[1] на получение мер социальной поддержки; за невыполнение требований по приспособлению объектов (элементов) благоустройства для беспрепятственного доступа инвалидов; за нарушение законодательства о создании специальных рабочих мест для приема на работу инвалидов; за невыполнение квоты для приема на работу инвалидов.

С учетом изложенного, предлагается при разработке нового КоАП РФ предусмотреть административную ответственность 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) именно на федеральном уровне, поскольку региональные особенности в этом случае никак не могут влиять на специфику правового регулирования данной сферы. По нашему мнению, это повысит ответственность государства за гарантирование соблюдения прав инвалидов.

В целом же принятие нового КоАП РФ должно обеспечить более надежную защиту прав и свобод человека и гражданина, большую прозрачность применения мер административного наказания и процессуального принуждения, что в итоге позитивно скажется на уровне защиты прав граждан.

[1] Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г. № 413-з // Республика Башкортостан. 2011. № 127 (27362); Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69; Закон Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2016. № 91; Закон Брянской области от 15 июня 2007 г. № 88-З «Об административных правонарушениях на территории Брянской области» // Брянский рабочий. 2007. № 98; Закон Свердловской области от 14 июня 2005 г. № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» // Областная газета. 2005. № 170–171.





АКТУАЛЬНОСТЬ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ



ТРЕТЬ ГРАЖДАН БЕЗДЕЙСТВУЮТ, СТОЛКНУВШИСЬ С НАРУШЕНИЕМ ПРАВ

40% ГОТОВЫ ОТСТАИВАТЬ СВОИ ПРАВА ТОЛЬКО В ОТДЕЛЬНЫХ СЛУЧАЯХ

В 2019 ГОДУ БОЛЕЕ ПОЛОВИНЫ ОБРАЩЕНИЙ ТРЕБОВАЛИ РАЗЪЯСНЕНИЯ













В 2019 ГОДУ УЧАСТНИКАМИ ПРОЕКТА СТАЛИ БОЛЕЕ **13 000 ЧЕЛОВЕК** (1179 КОМАНД ИЗ 83 СУБЪЕКТОВ РФ)



Глава 5

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ

5.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В 2019 году продолжался процесс совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Из 530 принятых федеральных конституционных законов и федеральных законов[1] непосредственно затрагивали личные, экономические, социальные, политические и культурные права граждан, а также механизмы их реализации.

В законотворческом процессе **принимали активное участие Уполномоченный и Аппарат**. Уполномоченным в адрес субъектов права законодательной инициативы направлено **41** обращение по вопросам совершенствования законодательства. Они касались: укрепления гарантий прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания; совершенствования механизмов подтверждения страхового стажа в целях пенсионного обеспечения; оптимизации процедур предоставления инвалидам ТСР; исполнения родителями алиментных обязательств; организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и других вопросов в сфере защиты прав и свобод человека. Уполномоченный выражает признательность субъектам права законодательной инициативы, поскольку многие из них были восприняты.



В 2019 году произошли позитивные изменения в контексте совершенствования законодательства, направленного на защиту **жилищных прав** граждан: ужесточены требования к застройщикам, привлекающим денежные средства участ-

[1] Статистика законодательного процесса за 2019 год // URL: http://www.gosduma.net/legislative/statistics/?c=7&type=session&v=spring.2019 (дата обращения: 17.01.2019).

ников долевого строительства; приняты федеральные законы, устанавливающие единый механизм защиты прав граждан, пострадавших от недобросовестных застройщиков; усилена ответственность за управление многоквартирными домами с грубым нарушением лицензионных требований[1]. Заемщики, взявшие ипотечный кредит на единственное жилье и оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, получили право на ипотечные каникулы[2]; введен запрет на размещение в жилых помещениях хостелов и мини-гостиниц[3]; приняты меры по разрешению проблем жилищного обеспечения граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков[4]. Законодателем также восприняты предложения рабочей группы депутатов Государственной Думы, представителей ФССП России, направленные на укрепление *гарантий прав валютных ипотечных заемщиков*.

В ходе реализации Государственной программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в тяжелой финансовой ситуации[5], было выявлено, что размер исполнительского сбора по кредитным обязательствам, связанным с валютной ипотекой, зачастую превышал сумму государственной поддержки. В этой связи предложены меры, которые нашли отражение в Федеральном законе от 6 марта 2019 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве"»[6]. Установлен единый для солидарных должников 7%-ный исполнительский сбор, освобождены от него валютные и ипотечные заемщики — участники программы, отменены постановления судебных приставов-исполнителей в отношении таких должников.

Продолжена работа по совершенствованию законодательства о защите прав *добросовестных приобретателей недвижимости* при обращении органов публичной власти с исками об истребовании жилого помещения.

Предложения омбудсмена были учтены в Федеральном законе от 16 декабря 2019 г. № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»[7]. В частности, они предусматривают комплекс гарантий по защите прав добросовестных приобретателей недвижимости, в том числе в части установления презумпции добросовестности лица, полагавшегося на данные государственного ре-

---

[1] Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1216.

[2] Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа, которые заключены с заемщиком – физическим лицом в целях, не связанных с осуществлением им предпринимательской деятельности, и обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой, по требованию заемщика» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2200.

[3] Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 59-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Жилищного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 1822.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2019 г. № 239 «Об особенностях жилищного обеспечения граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков» // СЗ РФ. 2019. № 21. Ст. 2550.

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 373 «Об основных условиях реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации, и увеличении уставного капитала акционерного общества "ДОМ.РФ"» // СЗ РФ. 2015. № 17. Ст. 2567.

[6] СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 894.

[7] РГ. 2019. № 286.

естра, и уточнения правил приобретательной давности, если имущество выбыло из владения публичного собственника.

В сфере законодательного обеспечения **трудовых прав**: увеличены минимальные размеры оплаты труда[1], оплата труда работников бюджетной сферы[2], пособия по безработице, в том числе установлен повышенный размер пособия по безработице для граждан предпенсионного возраста[3]; утвержден комплекс мер по улучшению условий труда и сохранению здоровья работников[4]; усилены гарантии при прохождении ими диспансеризации[5]; ужесточена ответственность за нарушение режима труда и отдыха водителей транспортных средств[6]. Уполномоченным также разработаны и направлены в Государственную Думу предложения по устранению необоснованных ограничений права на труд.

К Уполномоченному неоднократно поступали многочисленные обращения воспитателей, инструкторов, методистов, библиотекарей, вожатых, имеющих значительный педагогический стаж и опыт, прошедших аттестацию, но не имеющих профильного образования, которые столкнулись с угрозой увольнения. Дело в том, что в 2012 г. для лиц, занимающихся педагогической деятельностью, законодательно было закреплено требование иметь среднее профессиональное или высшее образование[7]. По нашему мнению, увольнение лиц ввиду отсутствия у них профильного образования, если они были приняты на работу до введения названных требований и признаны аттестованными, нарушает их трудовые права. Данный взгляд согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, признавшего соответствующее положение законодательства неконституционным[8]. Во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2019 г. Государственной Думой в первом чтении принят законопроект[9], согласно которому указанное выше требование не распростра-

---

[1] Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 481-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда"» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8407.

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 марта 2019 г. № 415-р «О принятии мер федеральными государственными органами, федеральными государственными учреждениями — главными распорядителями средств федерального бюджета по увеличению с 1 октября 2019 года оплаты труда работников подведомственных учреждений» // СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1327.

[3] Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 1375 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2019 год» // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7417.

[4] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 833-р «Об утверждении комплекса мер по стимулированию работодателей и работников к улучшению условий труда и сохранению здоровья работников, а также по мотивированию граждан к ведению здорового образа жизни» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2259.

[5] Федеральный закон от 3 октября 2018 г. № 353-ФЗ «О внесении изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6193 (вступил в силу с 1 января 2019 г.).

[6] Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 216-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4118.

[7] Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.

[8] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2018 г. № 41-П по делу о проверке конституционности статьи 46 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки И. В. Серегиной // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7490.

[9] Проект федерального закона № 701078-7 «О внесении изменений в статьи 46 и 108 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"» // Официальный сайт Государственной Думы. URL: http://duma.gov.ru/legislative/lawmaking/ (дата обращения: 10.02.2020).

няется на педагогических работников, замещающих должности воспитателей, принятых на работу до дня вступления в силу указанного федерального закона.

Вместе с тем считаем, что необходимо распространить данное исключение также и на иных педагогических работников дошкольного образования (инструкторов, методистов, библиотекарей, вожатых). Соответствующее предложение направлено в Комитет Государственной Думы по образованию и науке.

Заслуживает позитивной оценки укрепление гарантий **прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь**: установлена административная ответственность за несвоевременное внесение данных в систему мониторинга движения лекарств[1]; расширены возможности для бесплатного получения паллиативной помощи[2] и использования электронных рецептов[3]; упрощена процедура освидетельствования граждан для установления инвалидности путем введения электронного документа с использованием информационных систем медицинских организаций и МСЭ[4]. Надеемся, что найдут поддержку и предложения по усилению законодательных гарантий прав инвалидов на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В течение 2019 г. неоднократно обращались в Минтруд России и в Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов с предложениями по вопросам совершенствования законодательства в части обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации; установления формулировки причины инвалидности гражданам, пострадавшим вследствие террористической деятельности; предоставления инвалидам по слуху смартфона в качестве ТСР; установления дополнительных правовых механизмов подтверждения волеизъявления инвалидов в случаях невозможности поставить собственноручную подпись. В настоящее время они прорабатываются специально созданной рабочей группой при Комитете Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов, в состав которой вошел представитель Аппарата Уполномоченного.

Произошли позитивные изменения в законодательном обеспечении **прав граждан в сфере миграции**: сокращен с 3 лет до 1 года срок осуществления трудовой деятельности в России, необходимый квалифицированным специалистам для получения российского гражданства в упрощенном порядке[5]; усовершенствован порядок предоставления проживающими в России иностранными гражданами уведомления о подтверждении своего проживания (в электронной форме через Единый

---

[1] Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 1821.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 440 «О внесении изменений в Программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 1947.

[3] Приказ Минздрава России от 14 января 2019 г. № 4н «Об утверждении порядка назначения лекарственных препаратов, форм рецептурных бланков на лекарственные препараты, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения» (зарегистрировано в Минюсте России 26 марта 2019 г. № 54173) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.03.2019).

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2019 г. № 607 «О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом» // СЗ РФ. 2019. № 21. Ст. 2569.

[5] Федеральный закон от 3 июля 2019 г. № 165-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3530.

портал госуслуг)[1]; право получить гражданство России в упрощенном порядке предоставлено отдельным категориям граждан Украины, гражданам Афганистана, Ирака, Йемена и Сирии, родившимся на территории РСФСР и состоявшим в прошлом в гражданстве СССР[2].

В ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного неоднократно отмечалась необходимость либерализации миграционного законодательства в отношении соотечественников и носителей русского языка, желающих проживать в России. Сегодня с удовлетворением можно отметить, что во исполнение поручения Президента Российской Федерации наконец-то упрощен порядок предоставления отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство.

Приветствуется также принятие Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ о предоставлении права получить в упрощенном порядке российское гражданство лицам, имевшим гражданство бывшего СССР, получившим паспорт гражданина Российской Федерации до 1 января 2010 г.



Представление Доклада о деятельности Уполномоченного за 2018 год в Совете Федерации

Продолжена работа по совершенствованию законодательства, устанавливающего гарантии **прав граждан на благоприятную окружающую среду**: вступили в силу нормы, призванные стимулировать применение новых технологий в целях снижения негативного воздействия на окружающую среду; усовершенствован порядок проведения государственной экологической экспертизы на Байкальской природной территории; установлена обязательность соблюдения природоохранных требований не только в границах сельских и городских поселений, но и в городских округах;

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 1855 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 1. Ст. 50.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2071; Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. №187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2226.

разработана комплексная система обращения с ТКО и приняты меры, направленные на организацию их оптимальной утилизации.

В Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям представлен ряд поправок к законопроекту № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации», направленных на предотвращение фактов образования фиктивных фермерских хозяйств[1]. Он принят в первом чтении в октябре 2018 г. и в течение 2019 г. Государственной Думой не рассматривался. Выражаем надежду, что данные предложения будут учтены при доработке законопроекта ко второму чтению.

В 2019 году проблемы защиты экологических прав граждан стали предметом тематического доклада Уполномоченного «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации», в котором даны рекомендации органам государственной власти по их разрешению. Благодаря активной законотворческой деятельности Федерального Собрания и органов исполнительной власти часть из них была воспринята и реализована.

Так, приняты федеральные законы, направленные на квотирование выбросов загрязняющих веществ и снижение загрязнения атмосферного воздуха и на усиление ответственности за нарушение правил сбора и переработки отходов[2].

Правительством Российской Федерации завершена выработка позиции относительно Парижского соглашения по климату, результатом которой стало принятие Российской Федерацией предусмотренных указанным соглашением обязательств по сдерживанию глобального потепления.

В рамках укрепления гарантий **политических прав граждан** продолжена работа по совершенствованию **избирательного законодательства**: закреплена возможность проголосовать на выборах в региональные органы власти по месту пребывания (без регистрации по месту жительства); усовершенствован порядок включения «вахтовиков» в списки избирателей; избирательным комиссиям предоставлено право получения сведений, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния, с целью повышения точности списков избирателей[3].

Поддержана инициатива Уполномоченного **по обеспечению прав коренных малочисленных народов**. Анализ обращений показал, что граждане из числа коренных малочисленных народов нередко сталкиваются с трудностями при реализации своих прав, предусмотренных законодательством в части получения мер социальной поддержки, пенсионного обеспечения, осуществления традиционных промыслов и хозяйственной деятельности из-за отсутствия единого порядка отнесения гражданина к коренному малочисленному народу.

---

[1] Проект федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https:/sozd.duma.gov.ru/bill/496293-7 (дата обращения: 28.02.2020).

[2] Федеральный закон от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3161.

[3] Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2660.

В связи с этой проблемой мною было направлено обращение Президенту Российской Федерации об ускорении принятия федерального закона, определяющего порядок документального подтверждения принадлежности людей к коренным малочисленным народам. После соответствующего поручения Президента Российской Федерации законопроект прошел все необходимые процедуры согласования, урегулирования разногласий, и 6 февраля 2020 г. принят федеральный закон, предусматривающий формирование специального списка, сведения из которого будут самостоятельно использоваться органами государственной власти, местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами для обеспечения реализации социальных и экономических прав лиц, относящихся к коренным малочисленными народам, при этом установлен запрет на требование о предоставлении документов, содержащих сведения об их национальности[1].



Представление Доклада о деятельности Уполномоченного за 2018 год в Государственной Думе

Осуществлены конкретные шаги по гуманизации **уголовного законодательства**: продлен срок освобождения от уголовной ответственности по делам о преступлениях экономической направленности[2]; усовершенствован механизм контроля за исполнением осужденными обязанности пройти лечение от наркомании, медицинскую и социальную реабилитацию[3]; декриминализовано культивирование на территории

[1] 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» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002060037?index=0&rangeSize=1 (дата обращения: 10.02.2020).

[2] Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 112-ФЗ «О внесении изменения в статью 76.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2668.

[3] Федеральный закон от 6 июня 2019 г. № 132-ФЗ «О внесении изменения в статью 72.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2915.

России наркосодержащих растений, используемых в медицинских целях или в ветеринарии, установлены порядок и требования к данной деятельности[1].

Рабочей группой Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству с участием представителей Уполномоченного подготовлен законопроект, предусматривающий смягчение уголовной ответственности за преступления, связанные с обращением пищевого мака, а также расширение сферы применения отсрочки наказания лицам, признанным больными наркоманией и впервые осужденным к лишению свободы, для прохождения лечения.

Усилены законодательные гарантии прав **личности в уголовно-процессуальной сфере**: запущена надтерриториальная схема обжалования судебных актов в апелляционных и кассационных судах общей юрисдикции[2]; установлены дополнительные требования к ходатайству о продлении срока содержания под стражей[3]; регламентирован порядок продления меры пресечения в виде содержания под стражей для ознакомления с материалами уголовного дела после истечения предельного срока применения соответствующей меры пресечения[4]; стало обязательным ведение аудиозаписи в ходе судебных заседаний в первой и апелляционной инстанциях[5]; введены дополнительные гарантии от необоснованного преследования предпринимателей (расширен перечень составов, по которым возможно прекратить дело в связи с возмещением ущерба потерпевшим и перечислением в бюджет денежного взыскания; расширен перечень составов, которые отнесены к делам частно-публичного обвинения; введен запрет на заключение под стражу при расследовании злоупотреблений полномочиями в сфере предпринимательской деятельности)[6]. В процессе совершенствования уголовно-процессуального законодательства нашли отражение и предложения Уполномоченного.

В ежегодных докладах Уполномоченного неоднократно указывалось на то, что размещение подсудимых лиц в клетках в зале суда — это нарушение принципа презумпции невиновности. Такую практику надо запрещать. По этому поводу в 2019 г. в ходе визита в ЕСПЧ Уполномоченный представила свой комментарий об исполнении Россией постановления ЕСПЧ о запрете размещения подсудимых в клетках в зале суда[7]. Во исполнение

[1] Федеральный закон от 3 июля 2019 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О наркотических средствах и психотропных веществах" в части совершенствования порядка культивирования наркосодержащих растений» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3533; Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 304-ФЗ «О внесении изменения в статью 228.2 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4463.

[2] Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 7523.

[3] Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4474.

[4] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 543-ФЗ «О внесении изменений в статью 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8469 (начало действия документа — 8 января 2019 г.).

[5] Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4817 (начало действия документа — 1 сентября 2019 г.).

[6] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8459 (начало действия документа – 8 января 2019 г.).

[7] Постановление ЕСПЧ от 17 июля 2014 г. «Дело «Свинаренко и Сляднев (Svinarenko and Slyadnev) против России» (жалобы № 32541/08 и 43441/08) // Прецеденты ЕСПЧ. 2014. № 11.

данного постановления группой депутатов и сенаторов внесен законопроект, который получил поддержку Правительства Российской Федерации[1] и находится на рассмотрении Государственной Думы.

В 2019 году продолжено совершенствование законодательства в целях **обеспечения прав задержанных и осужденных**: закреплено право содержащихся под стражей лиц на получение компенсации в денежной форме за нарушение условий содержания под стражей путем обращения в суд с административным исковым заявлением[2]; уточнен порядок освобождения от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью, а также порядок перевода осужденных, которые оказывают деструктивное воздействие на других осужденных, связанное с распространением идеологии терроризма[3]; для повышения эффективности оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве освобождающихся из мест лишения свободы несовершеннолетних введена обязанность администрации учреждения УИС уведомлять Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав о предстоящем освобождении[4]. Уполномоченный также участвовала в совершенствовании законодательства о защите прав заключенных.

Так, Государственной Думой 11 декабря 2019 г. в первом чтении принят законопроект № 762538-7 «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации», устанавливающий право заключенного на перевод в исправительное учреждение, расположенное недалеко от места жительства осужденного или его родственников. Данный законопроект подготовлен с нашим участием и учитывает интересы значительного числа граждан, их родственников и близких.

В составе межведомственной рабочей группы Минюста России также продолжается работа по законодательному урегулированию отдельных вопросов освобождения от отбывания уголовного наказания в связи с тяжелой болезнью.

Важным направлением работы Уполномоченного является **совершенствование законодательства о деятельности уполномоченных по правам человека**. 11 марта 2020 г. Советом Федерации одобрен Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»[5], который призван вывести институт региональных уполномоченных по правам человека на новый уровень развития, создать равные возможности для граждан в доступе к механизмам защиты прав и свобод на территории различных регионов России, обеспечить повышение эффективности гарантий защиты прав граждан региональ-

---

[1] Проект федерального закона № 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) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https:/sozd.duma.gov.ru/bill/587542-7 (дата обращения: 10.03.2020).

[2] Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. 2019. № 296.

[3] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 548-ФЗ «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018 № 53. Ст. 8474.

[4] Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 208-ФЗ «О внесении изменения в статью 180 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4110.

[5] Проект федерального закона № 573725-7 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/573725-7 (дата обращения: 11.03.2020).

ными уполномоченными по правам человека. Принятие закона стало результатом большой совместной законотворческой работы уполномоченных по правам человека, Совета Федерации и Государственной Думы при поддержке Администрации Президента Российской Федерации.



Рассмотрение Государственной Думой в первом чтении законопроекта «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Май 2019 года

Приняты и другие меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Они названы в соответствующих частях Доклада.

Свое видение правовых решений по актуальным вопросам совершенствования российского законодательства Уполномоченный и сотрудники Аппарата озвучили в ходе **5 парламентских слушаний** и **50 научно-практических конференций, круглых столов**. Уполномоченным (непосредственно или в кооперации с другими органами и организациями) проведено **7 тематических круглых столов**: по актуальным проблемам защиты культурных прав (23 апреля 2019 г.), по аспектам измерения и выполнения показателей в области прав человека (28 мая 2019 г.), по вопросам защиты права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации (11 июня 2019 г.), по проблемам доктрины, практики и техники защиты прав сотрудников органов внутренних дел (26 июня 2019 г.), по теме эффективности преподавания дисциплины «Права человека» в образовательных организациях (18 октября 2019 г.), по вопросам соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства при проведении процедуры установления личности (29 октября 2019 г.), по поводу правоприменительной практики и совершенствования законодательства, регулирующего вопросы защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом (27 ноября 2019 г.).

Сотрудники Аппарата Уполномоченного также участвовали в составе **9 рабочих групп** и комиссий по разработке законопроектов по вопросам защиты прав и свобод граждан, сформированных в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, при Минюсте России, СПЧ.

Вместе с тем считаем, что законодательство о правах и свободах человека и гражданина нуждается в дальнейшем совершенствовании. Так, совместно с членами Экспертного совета при Уполномоченном и Научно-образовательным центром по пра-

вам человека Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) осуществляется работа по совершенствованию законодательства: об установлении уголовной ответственности за пытки; о гарантиях прав иностранных граждан и лиц без гражданства при проведении процедуры установления личности; о порядке проведения религиозных обрядов лицами, содержащимися под стражей; о гарантиях прав осужденных, оставленных в следственном изоляторе или перемещенных в него; о защите прав инвалидов; о профилактике домашнего насилия и по другим вопросам. Предложения по укреплению законодательных гарантий прав и свобод человека и гражданина сформулированы в соответствующих параграфах Доклада.

5.2. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ

Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты — одно из основных направлений деятельности Уполномоченного. Актуальность данного участка работы подтверждается статистикой поступающих к Уполномоченному обращений: более половины из них требует разъяснений и соответствующих юридических консультаций.

Анализ поступивших жалоб и данные социологических опросов показывают, что граждане недостаточно осведомлены о принадлежащих им правах и способах их защиты[1]. Среди отраслей законодательства, нормы которых требуют больше всего разъяснений, первенство удерживает уголовно-процессуальное и жилищное законодательство, а также законодательство в области религиозных отношений.

В правопросветительской деятельности в 2019 году использовались показавшие свою эффективность традиционные формы, а также осуществлялся поиск новых методов работы.

За год реализовано 17 масштабных правопросветительских проектов, в рамках которого организовано 43 мероприятия.

Осуществлялась тематическая работа по **правовому просвещению социально уязвимых категорий населения** — лиц с ограниченными возможностями здоровья; пенсионеров; представителей коренных малочисленных народов; детей, попавших в трудную жизненную ситуацию; женщин, подвергшихся насилию в семье; жертв политических репрессий.

На протяжении трех месяцев (апрель — июнь 2019 года) под эгидой Уполномоченного прошло 10 мероприятий в рамках **проекта «Фестиваль "Интеграция" для людей с ограниченными возможностями»** — правозащитные мастер-классы, тренинги, лекции, кинопоказы, бесплатные юридические консультации. Ключевым мероприятием фестиваля стала встреча Уполномоченного с руководителями ведущих обществен-

[1] В ходе социологического опроса ФОМ в сентябре 2019 г. 13% респондентов затруднились ответить, соблюдаются ли их права или нет; 11% респондентов затруднились с ответом об изменении ситуации с соблюдением прав человека за последние несколько лет; 13% респондентов не смогли ответить, кто в наибольшей степени защищает права человека в нашей стране // Опрос «ФОМнибус» 16 сентября 2019 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1 500 респондентов.

ных организаций инвалидов. По итогам было принято решение о проведении совместного мониторинга соблюдения прав инвалидов.



Встреча с руководителями общественных организаций инвалидов. Апрель 2019 года

В июне 2019 года в Аппарате Уполномоченного прошел ежегодный практико-ориентированный обучающий курс в рамках **стажировки русскоязычных представителей коренных малочисленных народов** в системе ООН. Вопросы правового просвещения граждан, проживающих в Арктической зоне Российской Федерации, также обсуждались в ходе заседания тематического круглого стола в Российской государственной библиотеке в сентябре 2019 года.

В октябре 2019 года в пятый раз прошли мероприятия в рамках Всероссийского социально-ориентированного проекта **«Правовой марафон для пенсионеров»**.

Для лиц пожилого возраста, инвалидов, членов семей жертв политических репрессий в г. Москве организованы мастер-классы, лекции, бесплатные юридические консультации. Традиционно проект «Правовой марафон для пенсионеров» активно поддерживают уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Всего было организовано и проведено 450 просветительских мероприятий (в 2017 г. — 230, в 2018 г. — 305) и 1393 бесплатные юридические консультации (в 2017 г. — 1182, в 2018 г. — 1380).

В декабре 2019 года в третий раз состоялся **Всероссийский единый урок по правам человека**, в котором приняли участие **более 5 млн российских школьников и студентов**.

Традиционно проведена лекция для учащихся ассоциированных школ ЮНЕСКО в МГИМО. В онлайн-трансляции участвовали школьники со всей страны. В реализацию просветительского проекта также активно включились сотрудники Аппарата, которые совместно со студентами Института права и управления Московского городского педагогического университета, участниками проекта «Школа права» провели открытые уроки для школьников г. Москвы и Московской области. Образовательный проект традиционно поддержан уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации. Новшеством 2019 г. стало участие в мероприятиях представителей проекта «Школа правозащитников».

Проведен **Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты»**.



Всероссийский единый урок «Права человека». Декабрь 2019 года

В адрес Аппарата Уполномоченного поступила 421 конкурсная заявка по шести номинациям: «Лучший сайт / IT-контент 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». Наибольшее число конкурсных работ поступило из Брянской, Самарской, Смоленской, Тамбовской и Тульской областей, г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, а также Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Победителями и лауреатами стали Общественная организация потребителей услуг ЖКХ «Объединение советов домов Удмуртской Республики», Тамбовское региональное отделение ООО «Ассоциация юристов России», Челябинская региональная общественная социально-правозащитная организация «Правосознание» и многие другие.

В октябре 2019 года, в День учителя, по инициативе Уполномоченного впервые был объявлен **Всероссийский конкурс видеоуроков «Права человека»**.

Всего на конкурс поступило 172 работы, из которых 73 были выполнены студентами образовательных организаций, 99 — преподавателями и педагогами-методистами. Образовательный проект наиболее активно поддержали г. Москва и г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Приморский край, Новосибирская, Ивановская и Кемеровская области. Победителями сразу в двух категориях — «Студенты» и «Преподаватели» — стали представители Российского государственного университета правосудия.

Ряд правопросветительских проектов был реализован в рамках проводимых мероприятий **по правовому образованию и воспитанию молодежи**.

В июле 2019 г. традиционно принято участие в работе Всероссийского молодежного образовательного форума «Территория смыслов» в г. Солнечногорске Московской области. В рамках «Диалога на равных» Уполномоченный обсудила с участниками форума и представителями волонтерского движения вопросы ценности прав и свобод человека в современном обществе. Третья смена форума, получившая название «Эко-среда — волонтеры», объединила свыше 1 000 добровольцев и правозащитников со всей России.



Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов». Июль 2019 года

Продолжаем многолетнюю практику сотрудничества **с высшими учебными заведениями**.

В апреле 2019 г. в Аппарате Уполномоченного состоялась встреча с участниками Международной научной студенческой конференции Российского университета дружбы народов «Право, общество, государство: проблемы теории и истории»; в сентябре 2019 г. в Московском городском педагогическом университете прошла встреча Уполномоченного с участниками проекта «Школа права», молодыми педагогами и организаторами «Серебряного университета»; в этом же месяце Уполномоченный провела открытую лекцию и встречу со студентами Российского государственного социального университета, где в центре внимания были вопросы правового просвещения социально незащищенных категорий граждан и волонтерства. В октябре — ноябре 2019 г. при поддержке Аппарата Уполномоченного в Российском государственном гуманитарном университете был апробирован новый просветительский формат — правозащитный диктант, нацеленный на распространение знаний о правах и свободах человека.



Подписание соглашений о сотрудничестве с Московским городским педагогическим университетом (слева) и Российским государственным социальным университетом (справа). Сентябрь 2019 года

Большое значение **придаем сотрудничеству с Консорциумом университетов России**, в рамках которого организуются образовательные мероприятия для слушателей магистерской программы **«Международная защита прав человека»**, реализуемой при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

23 октября 2019 г. Уполномоченный открыла новый цикл магистерской программы «Международная защита прав человека», встретилась с ее участниками в Аппарате и осветила наиболее актуальные проблемы современной правозащиты. Ежемесячно сотрудники Аппарата Уполномоченного проводят для магистрантов лекционные и практико-ориентированные занятия, посвященные основным направлениям деятельности государственного правозащитника.

Студентам предоставляется возможность не только получить теоретические знания об институте омбудсмена, но и **пройти практику в Аппарате Уполномоченного**. В 2019 году на практику принято 102 студента.

В 2019 г. среди участников практико-ориентированного лектория впервые был объявлен конкурс на право прохождения преддипломной практики под личным руководством Уполномоченного.

В целях выяснения реальных потребностей студентов в правовых знаниях в октябре 2019 года было проведено анкетирование 426 студентов Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Московского городского педагогического университета и Московского государственного гуманитарно-экономического университета.

Опрос показал, что большинство респондентов (79% из числа студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», и 83% студентов, обучающихся по иной специализации) оказывались в ситуациях, когда они ощущали недостаток знаний о своих правах. Абсолютное большинство опрошенных высказались за обязательное изучение прав человека в вузах на всех специальностях.

Под эгидой Уполномоченного проводятся масштабные правопросветительские мероприятия для **детей школьного возраста**. Успешно зарекомендовала себя такая

форма правового просвещения школьников, как интерактивный просветительский проект **«Школа правозащитников: учиться и действовать»**.



Встреча участников финала игровой платформы «Правовые волонтеры» правопросветительского проекта «Школа правозащитников: учиться и действовать» с сотрудниками Аппарата Уполномоченного. Май 2019 года

Участниками ставшего традиционным проекта, совместно реализуемого Уполномоченным и Российским новым университетом, стали более 13 000 человек (1179 команд из 83 субъектов Российской Федерации). Центральным событием проекта стала встреча 10 лучших команд-финалистов, представляющих регионы России, с руководством Аппарата Уполномоченного (май 2019 г.). В ходе мероприятия школьники ознакомились с работой государственного правозащитника и приняли участие в обсуждении путей повышения уровня правовой культуры и правосознания в регионах России. На заключительном этапе проекта был организован лекторий-практикум для участников Летней школы правового просвещения из 21 субъекта Российской Федерации (июль 2019 г.).

В октябре 2019 года при участии научного и педагогического экспертных сообществ, международных органов (УВКПЧ ООН, Программного офиса Совета Европы в России) состоялся **круглый стол по вопросам эффективности преподавания прав человека в образовательных организациях**, в рамках которого была также организована тематическая книжная выставка.

В докладах участников круглого стола прозвучали предложения о включении в школьную программу предмета «Конституция и права человека в Российской Федерации», о введении обучения правам человека в государственные образовательные стандарты и программы по всем специальностям и на всех уровнях высшего образования, о создании кафедр по теории и методике преподавания права и поддержке кафедр прав человека.

На мероприятии были также подведены итоги Второй летней школы «Права участников образовательного процесса», организованной Аппаратом Уполномоченно-

го и временной комиссией Совета Федерации по развитию информационного общества, а также представлены совместные Методические рекомендации для образовательных организаций по осуществлению правового просвещения в сфере прав человека, одобренные Министерством просвещения Российской Федерации. Всего в 2019 г. в летней школе приняли участие 98 000 педагогов.

В рамках правового информирования продолжен выпуск информационно-аналитического издания **«Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»**, шестой номер которого посвящен вопросам защиты трудовых прав[1], а в седьмом освещались вопросы защиты прав потерпевших в уголовном процессе[2].

Наряду с этим по результатам заседания Координационных советов уполномоченных по правам человека изданы соответствующие сборники: **«Защита трудовых прав граждан»** (май 2019 года) и **«Защита прав потерпевших»** (декабрь 2019 года). Подготовлен третий выпуск тематического сборника **«Закон на Вашей стороне»**, в котором собраны примеры успешной правозащитной практики 2019 года.

В сети Интернет функционирует **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. В актуальном состоянии поддерживался информационно-просветительский проект **«Правозащитная карта России»**.

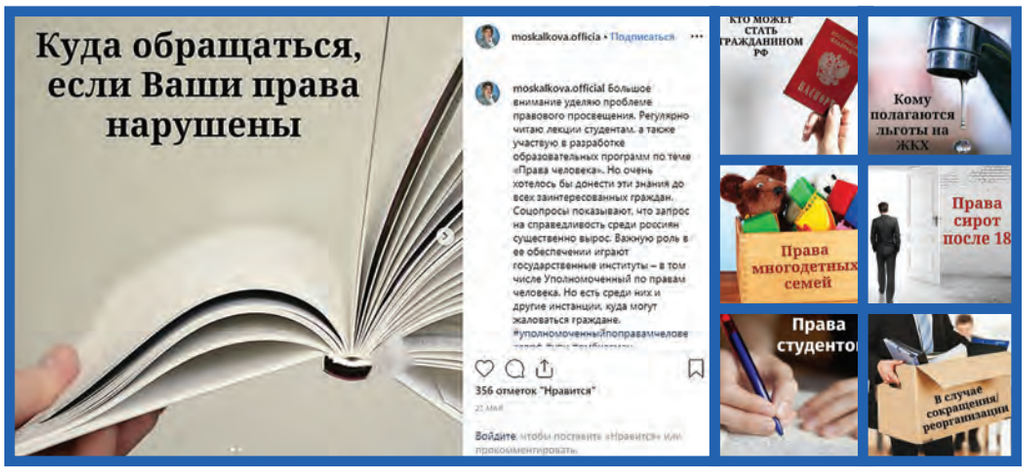
На регулярной основе стали размещаться тематические материалы и памятки по правовым вопросам в социальной сети **Instagram**.



Серия «Библиотека Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»

[1] Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2019. № 6 // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/bull06.pdf (дата обращения: 17.01.2020).

[2] Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2019. № 7 // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/Bjulleten_%E2%84%96_7__dekabr_2019_FINAL.pdf (дата обращения: 17.01.2020).



Сегодня правопросветительская деятельность — это динамично развивающееся и **востребованное направление работы уполномоченных** по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Вопросы правового просвещения становились предметом обсуждения на расширенном заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Уральского федерального округа «Правовое просвещение граждан как основа обеспечения прав человека» (г. Ханты-Мансийск, июнь 2019 г.), заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Приволжского федерального округа «Вопросы совершенствования системы оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения в субъектах Приволжского федерального округа» (г. Ульяновск, август 2019 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Основные аспекты соблюдения и защиты прав граждан: правовое просвещение и опыт правозащитной деятельности регионов» (г. Брянск, октябрь 2019 г.).



Расширенное заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Уральского федерального округа. Июнь 2019 года

На территории субъектов Российской Федерации реализуется значительное число программ, направленных на формирование правовой культуры и грамотности населения. В **5** областях (Владимирская, Воронежская, Ивановская, Курганская, Самарская) приняты **региональные законы о правовом просвещении граждан**.

В **17** субъектах Российской Федерации[1] утверждены **программы в сфере развития правовой грамотности, правовой культуры и правового просвещения**. Соответствующие программы продолжают действовать в **6** регионах — Республике Алтай, Республике Марий Эл, Камчатском крае, Архангельской, Вологодской и Ульяновской областях. В ряде регионов (республики Коми и Тыва, Белгородская, Калужская, Оренбургская, Саратовская области) программы в области правового просвещения действуют на муниципальном уровне. В Свердловской и Смоленской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре внедрены специализированные **концепции в области правового просвещения**. В Республике Татарстан, Воронежской и Свердловской областях основополагающим документом в правопросветительской работе является **стратегия**. **Положение о правовом просвещении** действует в республиках Крым и Саха (Якутия). В Республике Бурятия и Хабаровском крае разработаны планы **мероприятий по развитию системы оказания юридической помощи и правовому просвещению населения**.

Полагаем, что в настоящее время перспективной задачей в области правового просвещения является **формирование систем образования в сфере прав человека в субъектах Российской Федерации**, межведомственных программ правового просвещения населения. В то же время назрела насущная потребность унифицировать подходы при реализации правового просвещения в российских регионах.

Анализ ситуации с просвещением по вопросам прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты в стране показывает, что в правопросветительской работе со стороны государственных органов не хватает системности, перспективности и результативности. В этих целях требуется усиление межведомственного взаимодействия, более широкое привлечение для участия в деятельности по правовому просвещению общественных институтов.

Важное значение для формирования целостной системы правового просвещения имеет деятельность общественных правозащитных организаций (НКО). Продолжаем успешную практику сотрудничества с правозащитным сообществом по данному направлению[2]: с 2017 г. действует соглашение о взаимодействии между Уполномоченным и Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России», а с 2018 г. партнером омбудсмена является Общероссийский общественный благотворительный

[1] Республика Алтай, Республика Бурятия *(завершена в связи с истечением срока действия),* Республика Дагестан *(завершена в связи с истечением срока действия),* Республика Марий Эл, Республика Тыва *(завершена в связи с истечением срока действия),* Камчатский край, Пермский край *(завершена в связи с истечением срока действия),* Архангельская область, Белгородская область, Брянская область *(завершена в связи с истечением срока действия),* Волгоградская область *(завершена в связи с истечением срока действия),* Вологодская область, Калужская область *(завершена в связи с истечением срока действия),* Курская область *(завершена в связи с истечением срока действия),* Липецкая область *(завершена в связи с истечением срока действия),* Ульяновская область, Ненецкий автономный округ *(завершена в связи с истечением срока действия).*

[2] См. подробнее параграф 7.3.

фонд «Российский детский фонд». В 2019 г. заключено соглашение с Всероссийским обществом инвалидов. Благодаря сотрудничеству с представителями гражданского общества стала возможна совместная организация просветительских мероприятий, среди которых такие масштабные проекты, как «Правовой марафон для пенсионеров», «Фестиваль "Интеграция" для людей с ограниченными возможностями» и «Школа правозащитников».

Анализ состояния правового информирования в вопросах прав и свобод человека и гражданина, форм и способов их защиты в стране позволяет также сформулировать еще несколько предложений по повышению эффективности данной правопросветительской работы.

Актуальной задачей является **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. Сохраняется потребность в стимулировании развития программ магистратуры в области прав человека, в более широком использовании при обучении указанным дисциплинам практико-ориентированного подхода.

Представляется целесообразной подготовка соответствующей образовательной программы основного общего образования и внедрения соответствующей дисциплины в учебный процесс в 5–9-х классах.

Значимой видится также разработка специальных программ правовой подготовки и переподготовки в области прав человека для представителей различных профессий (государственные и муниципальные служащие, работники социальной сферы, военнослужащие, судьи и судебные работники, сотрудники правоохранительных органов, пенитенциарной системы, работники здравоохранения, образования и т. д.).

Повышение юридической грамотности необходимо и для самих педагогов, осуществляющих преподавание тематических дисциплин. Действующие и будущие преподаватели должны иметь возможность получить не только минимальные правовые знания, но и качественное фундаментальное образование в области прав человека. Для обеспечения их надлежащим методическим инструментарием необходимо дополнительно расширять **площадки обмена опытом** в области преподавания и обучения правам человека (включая конференции, семинары, форумы, круглые столы). Возглавить указанную просветительскую работу может институт уполномоченных по правам человека.

Весьма важно повысить координацию правового просвещения в вопросах прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Представляется, что уполномоченным по правам человека как посредникам между государством и обществом следует выступать координаторами этой деятельности в своем регионе, обеспечивать взаимодействие всех субъектов, в той или иной степени осуществляющих правовое просвещение: научных и учебных учреждений (в том числе юридических кли-

ник), органов государственной и муниципальной власти, средств массовой информации, общественных правозащитных организаций.

Необходимы научное осмысление проблем правового просвещения, поиск новых инструментариев, особенно связанных с использованием цифровых и интерактивных форматов. Особое значение здесь приобретает вопрос совершенствования научно-исследовательской, методической и экспертной деятельности в сфере прав и свобод человека. Определенные надежды в этой связи возлагаются на Научно-образовательный центр по правам человека Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).


ПРИКАЗ

О создании Научно-образовательного центра по правам человека

ПРИКАЗЫВАЮ:

Заседание ученого совета Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) в преддверии открытия Научно-образовательного центра по правам человека на базе МГЮА. Январь 2019 года

В 2019 году завершился третий этап Всемирной программы образования в области прав человека ООН (2015–2019 годы)[1]. В преддверии четвертого этапа названной программы (2020–2024 годы) актуален вопрос об активном участии в ее акциях и мероприятиях представителей нашего государства. Вместе с тем, несмотря на наличие международных обязательств по образованию в области прав человека, в России отсутствует государственная программа по вопросам правового просвещения, которая обеспечивала бы взаимодействие всех институтов, занимающихся правопросветительской деятельностью, и построила их работу на основе единой методологии. Поэтому актуальным вопросом по-прежнему остается разработка **Концепции правового просвещения и образования в области прав человека** как идеологического документа и **Федеральной государственной программы по вопросам правового просвещения и образования в области прав человека** как документа стратегического планирования.

[1] Всемирная программа образования в области прав человека // URL: https://www.ohchr.org/RU/Issues/Education/Training/Pages/Programme.aspx (дата обращения: 08.07.2019).







GANHRI
Global Alliance of National Human Rights Institutions





COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE





Глава 6

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

6.1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОМПОНЕНТ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В соответствии с законодательством Российской Федерации, а также следуя международным стандартам, определяющим работу национальных правозащитных учреждений, развивается международное сотрудничество в области защиты прав человека. Актуальность данного направления деятельности постоянно повышается вместе с развитием интеграционных процессов в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевая роль международной правозащитной системы состоит в том, чтобы признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина в каждом государстве осуществлялись в соответствии с общими нормами и принципами международного права, а наднациональные органы могли подвергать всеобщему осуждению государства, нарушающие права человека, и в определенных случаях выносить обязательные для исполнения конкретным государством решения о восстановлении нарушенных прав человека либо о компенсации за вред, причиненный нарушением прав граждан.

Эффективно функционирующие международные механизмы восстановления нарушенных прав не только позволяют обеспечить соблюдение и защиту прав и законных интересов личности на территориях отдельных стран, но и в конечном счете способствуют созданию глобального устойчивого гуманитарного климата, основанного на международном консенсусе по поводу общепризнанных принципов и ценностей в сфере прав человека.

Одновременно с этим правозащитная деятельность выступает мощным консолидирующим фактором, стимулирующим государства к объединению усилий перед **глобальными проблемами современности**.

Важно подчеркнуть и следующий факт: в настоящее время **система защиты прав** и свобод **человека** и гражданина **требует единых международных подходов** в контексте многочисленных попыток превратить правозащитную деятельность в арсенал политических технологий и манипуляций. Система международной защиты прав человека на современном этапе испытывается на прочность новыми вызовами и угрозами. Даже спустя 70 лет после принятия Всеобщей декларации прав человека содержащееся в ней утверждение о том, что «нарушения прав человека, женоненавистничество и отчуждение от общественной жизни являются широко распространенными и систематическими явлениями», не утратило своей актуальности.

В отдельных случаях наблюдается недобросовестное использование правозащитной темы для достижения конъюнктурных экономических и геополитических выгод, разжигания ненависти и вражды в отношении отдельных государств или народов.

К сожалению, граждане Российской Федерации нередко продолжают подвергаться дискриминации за рубежом по признаку родного языка, места проживания, принадлежности к деятельности российских организаций и другим основаниям.

Более 6 тысяч жителей Крыма, принявших российское гражданство, находятся под угрозой уголовного преследования со стороны Украины по этому признаку. Кроме того, они продолжают дискриминироваться консульскими учреждениями стран Евросоюза по месту проживания, поскольку им отказывают в оформлении документов.

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. Так, 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.

За прошедший год ярко проявилась тенденция **воспрепятствования профессиональной деятельности российских журналистов на территории зарубежных стран**. Из множества недавних примеров — беспрецедентное давление на сотрудников информационного агентства Sputnik Estonia, которые в декабре 2019 года получили от руководства Департамента полиции и погранохраны Эстонии письма с прямыми угрозами о возбуждении против них уголовных дел по статье с максимальным наказанием до пяти лет лишения свободы в случае, если они до 1 января 2020 г. не прекратят трудовые отношения с головной организацией — Международным информационным агентством «Россия сегодня». Банковские платежи агентства были заморожены, интернет-сайт — заблокирован, арендодатель срочно в одностороннем порядке расторг договор аренды офиса, сотрудников Sputnik Estonia неоднократно вызывали для «бесед» в различные силовые структуры страны. В этой связи Уполномоченный обратилась к Канцлеру юстиции в Эстонии для оказания содействия в обеспечении права на свободу слова и безопасности журналистов информационного агентства Sputnik Estonia[1].

Большую обеспокоенность вызывают участившиеся **случаи необоснованных арестов за рубежом наших соотечественников** (только по запросу США — более 50 человек арестованы в 2019 году).

Преодоление противоречий и выстраивание международного диалога в сфере защиты прав человека становится одной из ключевых задач мирового сообщества. В указанном процессе все **большую значимость приобретает правозащитная дипломатия**. В этой связи выражаем надежду на поддержание конструктивного диалога на площадках органов и механизмов ООН, Совета Европы и ОБСЕ, Европейского Института Омбудсмена, Евразийского Альянса Омбудсменов и других объединений национальных правозащитных институтов.

Важнейшим преимуществом омбудсмена при осуществлении международного сотрудничества является его независимость от органов государственной власти и возможность осуществлять коммуникации со своими коллегами и международными институтами защиты прав человека напрямую и в случаях необходимости

[1] См. параграф 2.6.

оказать помощь человеку, попавшему в критическую ситуацию, в максимально короткие сроки.

Свобода действий омбудсмена определена в качестве главного принципа построения системы государственной правозащиты Генеральной Ассамблеей ООН в **Парижских принципах**[1], а его деятельность вне политики задекларирована **Венецианскими принципами**, разработанными в 2019 году Европейской комиссией за демократию через право. Комиссия, основываясь на своем многолетнем опыте правовой экспертизы, рекомендовала государствам наделить институты омбудсмена в дополнение к функциям контроля за соблюдением государственными органами принципов добросовестного управления полномочиями по защите и поощрению прав человека и основных свобод на основе независимости, объективности, прозрачности, справедливости и беспристрастности[2]. В настоящее время ведется рабо-



Фото: пресс-служба Уполномоченного

[1] Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года) // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml (дата обращения: 03.03.2020).

[2] Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution («The Venice Principles»), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15–16 March 2019) // Официальный сайт Совета Европы. URL:https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e (дата обращения: 03.03.2020).

та по совершенствованию статуса российского Уполномоченного с учетом данных рекомендаций.

Эти особенности статуса омбудсмена позволяют использовать каналы правозащитной дипломатии даже в тех случаях, когда диалог между государствами осложнен по политическим мотивам. Так, Парижскими принципами установлено, что омбудсмен в рамках международного сотрудничества обеспечивает согласование национального законодательства с международными документами по правам человека, участником которых является соответствующее государство, сотрудничает с ООН, региональными и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека.

Особое значение приобретает сотрудничество со структурами ООН и Совета Европы. Взаимодействие с ними позволяет предметнее и эффективнее оценивать соблюдение государственными органами взятых Россией международно-правовых обязательств в сфере прав человека. Кроме того, сотрудничество на данном уровне дает возможность осуществлять обмен опытом правозащитной деятельности по широкому кругу вопросов, включая повышение защищенности прав женщин, лиц с ограниченными возможностями и старшего возраста, соблюдение прав журналистов, развитие правового просвещения и многое другое[1].

Важным этапом в эволюции интеграционных процессов стало **восстановление прав российской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы**[2]. Как известно, она была лишена права голоса после референдума 2014 года в Крыму и с 2016 года не принимала участия в работе ПАСЕ. В целях восстановления сотрудничества на данной площадке проведена комплексная работа компетентных органов государственной власти Российской Федерации, которая проходила на фоне острой дискуссии о целесообразности возвращения России в ПАСЕ[3]. Уполномоченный последовательно **отстаивала позицию о необходимости продолжения деятельности России в рамках Совета Европы** и российской делегации в ПАСЕ, исходя из того, что Совет Европы предоставляет гражданам России дополнительные возможности для защиты своих прав и свобод посредством реа-

[1] См. параграф 6.2.

[2] В процессе опубликования Доклада мы наблюдали события, связанные с попыткой вновь ущемить национальные интересы России в ПАСЕ. Часть депутатов ассамблеи пытались оспорить права представителей России из-за поправок в Конституцию страны, которые еще только обсуждаются. В итоге комитет ПАСЕ по мониторингу рекомендовал подтвердить полномочия делегации России в полном объеме. В ходе голосования за ратификацию полномочий проголосовало 96 человек, а против — 44, семеро воздержалось. ПАСЕ подтвердила полномочия делегации России в полном объеме // ТАСС. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7639243 (дата обращения: 31.01.2020).

[3] См., например: Думские фракции обсудят возможность возвращения российской делегации в ПАСЕ // ТАСС. URL: https://tass.ru/politika/6507562 (дата обращения: 21.01.2020); Лавров С. В.: РФ сама выйдет из Совета Европы, если будет поднят вопрос об ее исключении // ТАСС. URL: https://tass.ru/politika/5681245 (дата обращения: 21.01.2020); Россия выходит из Совета Европы. Наконец-то // Царьград ТВ. URL: https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Ftsargrad.tv%2Farticles%2Frossija-vyhodit-iz-soveta-evropy-nakonec-to_164097 (дата обращения: 28.01.2020); Побег из Европы. Россия может потерять членство в ПАСЕ и выйти из-под юрисдикции ЕСПЧ, если не продолжит выплачивать обязательные взносы // Новая газета. URL: https://novayagazeta.ru/articles/2019/04/12/80206-pobeg-iz-evropy (дата обращения: 28.01.2020); Место для дискуссий. Почему России не стоит отказываться от членства в ПАСЕ // Лента.ру. URL: https://lenta.ru/articles/2015/07/08/pace/ (дата обращения: 28.01.2020); По принципу Пилата: почему Россия не должна сама выходить из Совета Европы // Сноб. URL: https://snob.ru/entry/175226/ (дата обращения: 28.01.2020).

лизации стандартов и инструментариев, закрепленных в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В этой связи важнейшее значение для защиты прав человека как в превентивном плане, так и по конкретным делам имеет ЕСПЧ.

Благодаря сохранению членства России в Совете Европы граждане имеют дополнительные правозащитные лифты и могут отстаивать права не только в национальной судебной системе, но и на наднациональном уровне.

Эффективной формой сотрудничества Российской Федерации и Совета Европы выступает также деятельность мониторинговых механизмов, одним из которых является Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания (далее — ЕКПП). Он представляет собой важный внесудебный механизм, имеющий неограниченный доступ к местам лишения свободы и возможность принимать меры по пресечению нарушений прав заключенных. По итогам периодических и специальных посещений мест принудительного содержания ЕКПП выносятся рекомендации, которые позволяют государствам совершенствовать свою национальную правоприменительную практику. Подобные рекомендации ЕКПП и ответы государства формируют часть непрерывного диалога ЕКПП со странами-участницами. Последний визит ЕКПП в Россию, в рамках которого представители ЕКПП посетили ряд исправительных учреждений, состоялся с 7 по 18 октября 2019 г.[1]

Наряду с развитием интеграционных процессов в рамках международных сообществ осуществлялось двустороннее взаимодействие с зарубежными омбудсменами, что отвечает цели создания глобального гуманитарного климата.

От **российских граждан, находящихся за рубежом**, к Уполномоченному в 2019 году поступило **1283 обращения по различным вопросам, связанным с реализацией их прав**. Из этой категории обращений наибольшее число направлено из Украины и Сирийской Арабской Республики. К рассмотрению было принято 366 обращений. Большинство обращений требовало разъяснений либо относилось к компетенции других государственных органов.

В перспективе *планируем развивать двусторонние* и многосторонние связи между национальными правозащитными механизмами, которые позволяют *без лишней бюрократии и формализма задействовать возможности омбудсменов других государств и оперативно на взаимной основе решать проблемы конкретных граждан*.

Наряду с этим придаем большое значение сотрудничеству с международными организациями омбудсменов. Значительный потенциал видится во взаимодействии с Евразийским Альянсом Омбудсменов, Глобальным альянсом национальных правозащитных институтов (далее — ГАНРИ) и Европейской сетью ГАНРИ в рамках работы по содействию поощрению и защите прав человека, особенно пожилых людей, женщин, беженцев, мигрантов и других наиболее уязвимых категорий граждан[2].

[1] См. параграф 4.3.

[2] См. параграф 6.2.

6.2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

В 2019 году взаимодействие с международными универсальными и региональными организациями по вопросам защиты прав и свобод человека получило дальнейшее развитие и приобрело новые формы. Это, прежде всего, касалось сотрудничества **с правозащитными органами ООН и Совета Европы**.

Впервые Уполномоченный приняла участие в заседании **Рабочей группы открытого состава Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам старения и выступила в качестве основного докладчика на площадке ООН в городе Нью-Йорке**. Главный акцент в выступлении был сделан на новые государственные программы по повышению гарантий прав пожилых людей и освещение работы по восстановлению нарушенных прав пенсионеров.

16–17 апреля 2019 г. в г. Нью-Йорке российский омбудсмен провела встречу с председателем Рабочей группы по проблемам старения (Постоянным представителем Аргентины при ООН) Мартином Моританом, который в настоящее время является основным разработчиком Конвенции по защите прав пожилых людей.

Было установлено конструктивное взаимодействие с **Верховным комиссаром ООН по правам человека М. Бачелет**. Это позволило в ходе встречи с ней в городе Женеве (5 марта 2019 г.) не только обменяться опытом правозащитной деятельности, но и обратиться в Управление Верховного комиссара ООН по правам человека с просьбой оказать содействие в восстановлении нарушенных прав российских граждан за рубежом К. В. Вышинского и А. В. Винника, а также привлечь внимание мировой общественности к некоторым фактам нарушения прав российских граждан, находящихся в местах принудительного содержания на территории Украины.



Встреча с Верховным комиссаром ООН по правам человека Мишель Бачелет. Март 2019 года, г. Женева

Поддержка Международного правозащитного сообщества сыграла значимую роль в освобождении К. В. Вышинского в сентябре 2019 г. К сожалению, А. В. Винник экстрадирован во Францию: ему вынесено наказание в виде лишения свободы; его состояние здоровья в период нахождения под стражей ухудшилось. В настоящее время продолжается работа по защите его прав.

Наращивалась практика **выступлений на высоких правозащитных площадках ООН**. В частности, в ходе сессий **Совета по правам человека ООН** давалась подробная информация о нашей работе по защите прав и свобод граждан в России.

В марте 2019 г. в рамках 40-й сессии СПЧ ООН в г. Женеве принято участие в Ежегодной дискуссии по защите прав инвалидов, в ходе которой участники поделились положительными практиками, наработанными в правозащитной сфере в Российской Федерации, а также проблемами, среди которых было названо отсутствие института независимой медицинской экспертизы и службы по защите прав пациентов, содержащихся в психоневрологических диспансерах.

Проблемы, затрагиваемые Уполномоченным на правозащитных площадках ООН, учитываются при принятии ее рекомендаций в адрес России, которые затем рассматриваются российской стороной на предмет их реализации. Следует отметить, что указанные рекомендации российскими государственными органами приняты во внимание, по многим из них осуществлялись меры.

*В целях обеспечения гендерного равенства, на необходимость которого указывалось **Рабочей группой по универсальному периодическому обзору** по Российской Федерации[1], в нашей стране сокращен перечень профессий, запрещенных для женщин[2], исполняются документы стратегического планирования, направленные на защиту женщин от дискриминации[3].*

*По информации ФСИН России, в учреждениях УИС реализуются меры по выявлению и предотвращению пыток и жестокого обращения, принятие которых рекомендовал Российской Федерации **Комитет ООН против пыток**[4]. Так, созданы комиссии для осуществления проверок организации работы в запираемых помещениях, максимально обеспечивается постоянное ношение сотрудниками УИС видеорегистраторов, прохождение ими психодиагностических обследований.*

---

[1] Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору от 12 июня 2018 года // Официальный сайт УВКПЧ ООН. URL:https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/uprmain.aspx (дата обращения: 09.10.2019).

[2] Приказ Минтруда России от 18 июля 2019 г. № 512н «Об утверждении перечня производств, работ и должностей с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых ограничивается применение труда женщин» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 09.10.2019).

[3] Федеральный проект «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» Национального проекта «Демография» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://government.ru/info/35559/ (дата обращения: 09.10.2019).

[4] Комитет против пыток: заключительные замечания по шестому периодическому докладу Российской Федерации от 28 августа 2018 г. // Официальный сайт УВКПЧ ООН. URL: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsi9Z0yFv%2frhNOe5I%2fcmyER8W4tYSZIp1etdmZ2LSrkrs%2fPs4xZNj0HGPCXytMtLb3BV1FLu%2fLqlblkfMpowuwXOyU3vzf%2fV5%2bXXbR4QIj6uQ (дата обращения: 10.10.2019).

Комитетом ООН по правам инвалидов[1] *рекомендована и уже утверждена Правительством Российской Федерации новая программа «Доступная среда», предусматривающая до 2025 г. мероприятия по реабилитации и интеграции инвалидов в общество.*

Получила развитие практика **совместных правозащитных проектов с Управлением Верховного комиссара по правам человека ООН**, которые затрагивали вопросы формирования показателей уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, развития образовательных программ в сфере прав человека для российских студентов и представителей коренных малочисленных народов.

28 мая 2019 г. на базе российского представительства ООН в г. Москве прошел круглый стол «Показатели в области прав человека: измерение и выполнение», в котором приняли участие члены Экспертного совета при Уполномоченном, представители Аппарата Уполномоченного, региональные уполномоченные и эксперты ООН.

Традиционно осуществлялось сотрудничество в рамках магистерской программы «**Международная защита прав человека**», реализуемой при поддержке УВКПЧ ООН.

24–28 июня 2019 г. в г. Перми при участии представителей Уполномоченного прошла VII Летняя школа по правам человека, организованная Консорциумом университетов России. Она была посвящена реализации международного документа «Цели в области устойчивого развития и роль прав человека в их осуществлении»[2].

В течение года проводились занятия для студентов Консорциума университетов России, обучающихся по магистерской программе «Международная защита прав человека», в рамках практикума-лектория, организованного на площадке Аппарата Уполномоченного. В мероприятиях приняли участие студенты РАНХиГС, МГЮА им. О. Е. Кутафина, МГПУ, Уральского государственного юридического университета. Такие лекции проходят в режиме видео-конференц-связи, что позволяет существенно расширить студенческую аудиторию.

Развивалось взаимодействие с УВКПЧ ООН и в рамках специализированной **учебной программы в области прав человека для представителей коренных малочисленных народов России**, проходящей ежегодно в городе Москве на базе Российского университета дружбы народов.

14 июня 2019 г. в Аппарате Уполномоченного прошел практико-ориентированный обучающий курс в рамках стажировки русскоязычных представителей коренных малочисленных народов с целью расширить их знания о существующих механизмах защиты прав человека.

---

[1] Комитет по правам инвалидов: заключительные замечания по первоначальному докладу Российской Федерации от 9 апреля 2019 г. // Официальный сайт УВКПЧ ООН. URL: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsi6QD78JkwSEwcm%2flbflwuJjC75S0v27vld5IMOsf1bMdu9C8zLCtetTQMektiSPqO46tQD3mfb4xNvSqNCMuO%2fZjLAeVb%2fVjOeo6GS0IUiL (дата обращения: 10.10.2019).

[2] Цели в области устойчивого развития ООН. Приняты в 2015 г. Генеральная Ассамблея ООН предполагает 17 целей и 169 задач, которые все 193 государства — члена ООН согласились достичь к 2030 г. // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/gender-equality/ (дата обращения: 27.09.2019).

В целях поиска компромиссов и развития диалога с европейскими партнерами в рамках преодоления кризиса с Советом Европы и восстановления прав российской делегации в ПАСЕ Уполномоченным наряду с Советом Федерации, Государственной Думой, МИД России и другими органами государственной власти были предприняты определенные шаги.

Эти вопросы были предметом обсуждения в марте 2019 г. в г. Страсбурге в ходе встреч Уполномоченного с Генеральным секретарем Совета Европы Т. Ягландом, заместителем Генерального секретаря Совета Европы Г. Баттаини-Драгони, Председателем ЕСПЧ Г. Раймонди, Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович, Генеральным директором Совета Европы по правам человека и верховенству права К. Якумопулосом, Директором офиса генеральной дирекции по программам Совета Европы В. Тейлор.



**Встреча с Председателем ЕСПЧ Г. Раймонди.
Март 2019 года, г. Страсбург**

Генеральным секретарем Совета Европы Т. Ягландом была высказана просьба в адрес Уполномоченного об оказании содействия в допуске Д. Миятович к посещению украинских военных моряков, обвиняемых в незаконном пересечении границы России в Керченском проливе и содержащихся на тот момент в СИЗО, с тем, чтобы засвидетельствовать соблюдение их прав и ответить на вопросы многих парламентариев ПАСЕ по столь резонансному в то время делу.

Достигнутые договоренности были выполнены, и 3 апреля 2019 г. Уполномоченный и Д. Миятович провели встречу в г. Москве, а также посетили украинских военных моряков в СИЗО «Лефортово». При общении с ними Комиссар Совета Европы могла лично получить информацию об условиях содержания и о состоянии их здоровья[1]. С их стороны жалоб не поступало.

[1] 7 сентября 2019 г. в результате российско-украинского обмена заключенными моряки были переданы украинским властям (см. параграф 1.3.)

В рамках конструктивного сотрудничества с **Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович** неоднократно обращалась к ней по вопросам оказания помощи гражданам России, подвергнутым незаконному уголовному преследованию за рубежом. Д. Миятович в свою очередь поднимала вопросы защиты прав граждан других государств на территории России.



Встреча с Комиссаром Совета Европы по правам человека Д. Миятович: слева — апрель 2019 года, г. Москва; справа — март 2019 года, г. Страсбург

Практика рассмотрения обращений российских граждан в ЕСПЧ также находится в поле нашего зрения. Совместно с Минюстом России мы анализируем ее и вырабатываем предложения по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики. В связи с этим стали ежегодными встречи с Председателем ЕСПЧ, что дает возможность обсудить вопросы, волнующие российских граждан, обращающихся в ЕСПЧ.

Важнейшей гарантией защиты прав человека является наличие эффективно работающих правозащитных инструментов как в государстве, так и на международном уровне. В России создана достаточно эффективная государственная система защиты прав человека, вместе с тем важно, чтобы каждый человек имел надежду на поиск справедливости в независимой международной судебной инстанции.

В марте 2019 г. в г. Страсбурге на встрече с Председателем ЕСПЧ г-м Раймонди Уполномоченный подняла вопросы о непрозрачности очереди рассмотрения обращений граждан, о возможности получить информацию о движении очереди и о ходе рассмотрения жалобы, а также об усилении мотивировочной части решения ЕСПЧ об отказе в рассмотрении жалобы, принимаемого судьей единолично. Руководство ЕСПЧ осветило меры, принимаемые в этом направлении, однако выразило сожаление о серьезной нехватке ресурсов для реализации данных предложений.

В соответствии с правилом 9 Регламента Комитета министров Совета Европы о порядке контроля за исполнением постановлений ЕСПЧ и условий мировых соглашений впервые представили в Комитет министров Совета Европы комментарий относительно исполнения решения ЕСПЧ по делу «Свинаренко и Сляднев против

России»[1] о запрете «клеток» в помещениях залов судов, в котором сообщили о мерах, принимаемых в России для исполнения этой гуманной позиции. Отмечаем, что данные предложения были восприняты на национальном уровне и в сентябре 2019 года Правительство Российской Федерации поддержало законопроект о запрете «клеток» и «аквариумов» в залах суда. Выражаем надежду, что данный законопроект будет в скором времени принят.

Еще одним значимым направлением взаимодействия с Советом Европы являлась **работа по реализации совместных правозащитных программ**.

В рамках приоритетных направлений сотрудничества Российской Федерации с Советом Европы в январе 2019 года стартовал **план мероприятий по реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы**, где Уполномоченный наряду с Советом Европы и Минтрудом России **выступает одним из партнеров**. В рамках данного совместного проекта с Советом Европы в 2019 году прошел ряд значимых мероприятий. Определенным фоном для этих мероприятий стало и 40-летие с момента принятия Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года[2], участницей которой является Российская Федерация в порядке правопреемства.

В 2019 году в городах Москве, Астрахани, Сочи и Стокгольме прошли круглые столы, семинары, конференции и тренинги, посвященные проблемам защиты прав женщин, направленные на обмен опытом и эффективными практиками в этой области, на повышение осведомленности о применяемых стандартах в области предупреждения насилия в отношении женщин, на расширение участия женщин в процессах принятия общественных и политических решений. Мероприятия проходили при участии и организации Уполномоченного и сотрудников Аппарата.

Взаимодействие с профессиональным сообществом омбудсменов всегда обогащает обменом опыта и возможностью установить прямые контакты для оказания оперативной помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию. В связи с этим особо следует сказать о быстро развивающемся новом **многостороннем интеграционном сообществе — Евразийском Альянсе Омбудсменов**, созданном при непосредственном участии Уполномоченного в 2017 году[3]. За три года он стал мощной **площадкой, объединяющей региональные правозащитные силы**.

В 2019 году к ЕАО присоединились Защитник граждан (Омбудсмен) Республики Сербия З. Пашалич и Уполномоченный по правам человека в Республике Таджикистан У. Бобозода. Теперь ЕАО включает омбудсменов **семи государств**: Российской Федерации, Кыргызской Республики, Республики Армения, Исламской Республики Иран, Монголии, Республики Сербия и Республики Таджикистан. В рамках этого интеграционного сообщества появилась дополнительная возможность обмениваться информацией и направлять запросы в целях защиты прав заявителей на территориях стран-участниц. В результате между членами ЕАО нала-

[1] Постановление ЕСПЧ от 17 июля 2014 г. «Дело "Свинаренко и Сляднев (Svinarenko and Slyadnev) против России"» (жалобы № 32541/08, 43441/08) // Прецеденты ЕСПЧ. 2014. № 11.

[2] Права и свободы личности. Библиотечка «Российской газеты» совместно с библиотечкой журнала «Социальная защита». Вып. 11. М., 1995. С. 170–184.

[3] Меморандум о создании Евразийского Альянса Омбудсменов подписан в г. Москве 5 декабря 2017 г.

жено эффективное сотрудничество в области обеспечения, соблюдения и защиты прав человека.



Заседание Евразийского альянса омбудсменов. Декабрь 2019 года, г. Москва

В ходе очередного заседания ЕАО в городе Москве в декабре 2019 года, в котором, кроме постоянных членов, принимали участие также омбудсмены и их представители в качестве наблюдателей из ряда иностранных государств: Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Индонезии, Казахстана, Камбоджи, Черногории и Узбекистана, представители международных организаций — Совета Европы и Европейского Института Омбудсмена, был принят ряд организационных документов, презентован сайт ЕАО, утвержден план работы на 2020 год, который включает проведение совместных приемов граждан омбудсменами ЕАО, в том числе в режиме видеоконференций, совместные посещения пенитенциарных учреждений на территории стран — участниц ЕАО, обмен опытом по работе национального превентивного механизма стран — участниц ЕАО, совместное посещение центров содержания иностранных граждан с целью мониторинга соблюдения прав человека, подготовка квартальных совместных публикаций членов Альянса и др. Для решения организационных вопросов деятельности ЕАО образован Секретариат Альянса.

В 2019 году в рамках Альянса развивались новые форматы взаимодействия, в том числе **совместные приемы граждан и консультации** по широкому кругу вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина.

В августе 2019 г. проведен совместный прием граждан с Защитником прав человека Республики Армения А. Татояном, а также российско-армянские консультации по проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина. В результате данных мероприи-

ятий трое граждан Армении, проживающих на территории России, оперативно получили помощь в защите своих прав и свобод, в том числе по оформлению документов миграционного учета, а также в рамках расследования уголовного дела.



Совместный прием граждан с Защитником прав человека Республики Армения А. Татояном. Август 2019 года, г. Москва

Новым форматом взаимодействия в рамках ЕАО стала встреча Уполномоченного и Защитника прав человека Армении А. Татояна с Председателем Коллегии Евразийской экономической комиссии Т. Саркисяном в январе 2019 г., в ходе которой был поднят ряд системных проблем обеспечения прав и свобод человека и гражданина в сфере социального и медицинского обеспечения, миграционного и таможенного учета, реализации трудовых прав граждан Армении в России и россиян — в Армении. По результатам выработана программа действий и в компетентные органы направлены соответствующие предложения.

В числе планов на будущее члены Альянса предусматривают расширение практики проведения совместных приемов граждан государств — членов Альянса, в том числе с применением видео-конференц-связи, участие в совместных проектах, например, по созданию и деятельности национального превентивного механизма, запуск сайта ЕАО, издание бюллетеня ЕАО, создание информационно-учетной системы ЕАО по работе с обращениями граждан, а также проведение тематических мероприятий по актуальным вопросам защиты прав человека в государствах — участниках ЕАО.

Омбудсмены — участники ЕАО в ходе встречи в декабре 2019 года договорились о проведении следующего заседания организации в апреле 2020 года в городе Москве. Оно будет посвящено проблемам защиты прав человека в контексте **75-летия окончания II Мировой войны и Победы в Великой Отечественной войне**.

Продолжало укрепляться и **сотрудничество с ГАНРИ**, функционирующим в рамках структур ООН, и его Европейской сетью. Сложно переоценить значение ГАНРИ как ассоциации национальных учреждений защиты прав человека, которая высту-

пает в качестве мощнейшего коллективного «рупора» профессионального международного правозащитного сообщества на площадках ООН и своими взвешенными позициями по наиболее острым правозащитным вызовам современности вносит большой вклад в дело защиты прав человека как на международной арене, так и в государствах — членах ООН.

В марте 2019 г., участвуя в заседании ГАНРИ в г. Женеве, сообщили об использовании эффективных инструментов в восстановлении нарушенных прав, о взаимодействии с институтами гражданского общества, презентовали деятельность Евразийского женского форума, проводимого под эгидой Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко.

В ноябре 2019 г. в г. Брюсселе представитель Уполномоченного участвовал в работе Генеральной Ассамблеи и Ежегодной конференции Европейской сети ГАНРИ.



На сессии ГАНРИ. Март 2019 года, г. Женева

Конструктивное взаимодействие осуществлялось и с другими международными ассоциациями омбудсменов. В течение года Уполномоченный активно сотрудничала **с Европейским Институтом Омбудсмена**, в результате чего была оказана помощь конкретным гражданам.

В феврале 2019 г. совместно с вице-президентом ЕИО Н. И. Карпачевой посетили в СИЗО-2 ФСИН России «Лефортово» украинских военных моряков с целью проверки условий и порядка содержания, качества оказания им медицинской помощи. В результате во взаимодействии с руководством СИЗО и органами следствия трем заключенным гражданам Украины была оказана дополнительная медицинская помощь в гражданских лечебных учреждениях, при этом одному из них была сделана операция за счет российского бюджета[1].



Встреча с Президентом Международного института омбудсменов П. Тиндаллом. Февраль 2019 года, г. Афины

Уполномоченный стала в 2019 году полноправным членом **Европейского Института Омбудсмена**, а также вошла в Бюро правления ЕИО.

В феврале 2019 года в городе Афинах в ходе встречи с **Президентом Международного института омбудсменов П. Тиндаллом**, куда входит около 200 независимых институтов омбудсмена, работающих на местном, региональном и национальном уровнях, более чем из 100 стран мира, достигнута предварительная договоренность о вступлении российского омбудсмена в данную организацию.

Действуя в рамках своего мандата, неоднократно обращалась к руководителям универсальных и региональных международных органов по правам человека в защиту прав граждан России, находящихся на территории Украины, Греции, Турции, США и других государств. Среди них — главный редактор РИА «Новости Украина» К. В. Вышинский (был арестован и обвинен в измене родине на Украине, возвращен в Россию 7 сентября 2019 г.), А. В. Винник (необоснованно задержан в Греции по запросу США и обвиняется в кибермошенничестве, в настоящее время экстрадирован во Францию и осужден), М. А. Краснощеков (незаконно арестован и избит в Косово), З. Х. Албегонова (борется за незаконно отобранную у нее дочь на территории Турции), летчик К. В. Ярошенко (необоснованно осужден за незаконный оборот наркотиков в США), В. А. Бут (необоснованно осужден за незаконную торговлю оружием и поддержку терроризма в США) и многие другие.

Конструктивный диалог с международными и зарубежными партнерами позволяет нам вносить вклад как в упрочение международного гуманитарного пространства, так и в обеспечение единых стандартов прав человека на всей территории России, оказание содействия в защите прав и свобод граждан России, попавших в трудную жизненную ситуацию за рубежом.

[1] См. параграф 4.3.

Кроме того, чрезвычайно важным представляется **развитие и совершенствование подходов к защите и продвижению институтов омбудсмена** со стороны международных организаций, в том числе в контексте принятых в 2019 году Европейской комиссией за демократию через право Венецианских принципов, которыми государствам рекомендуется принять все необходимые меры, включая конституционные и законодательные изменения, чтобы обеспечить условия укрепления и развития институтов омбудсмена и их компетентности, независимости и беспристрастности.

В этой связи Уполномоченный выступает за разработку международной конвенции о правовом положении национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

В 2018 году Россия стала местом проведения финальной части чемпионата мира по футболу. По нашей инициативе принимались меры для обеспечения системной защиты прав болельщиков от дискриминации[1]. Этот успешный опыт необходимо использовать для дальнейшей работы в антидискриминационной сфере. Учитывая данные обстоятельства, считаем целесообразным ускорить ратификацию Конвенции Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями от 18 сентября 2014 г.[2]

6.3. СОТРУДНИЧЕСТВО С ОМБУДСМЕНАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Приоритетным направлением международного сотрудничества для Уполномоченного является развитие взаимодействия с омбудсменами иностранных государств, поскольку, как показывает практика, правозащитная дипломатия — один из инструментов защиты прав граждан России на территории иностранных государств.

Основными направлениями взаимодействия с омбудсменами зарубежных стран являются оказание содействия в защите прав граждан России на территории других государств, помощь в защите прав иностранцев в России, проведение регулярных двусторонних консультаций, приемов граждан, совместных исследовательских работ, научно-практических конференций по вопросам защиты прав и свобод граждан, взаимный обмен опытом содействия соблюдению государством обязательств по международным соглашениям в области прав человека и др.

Двустороннее взаимодействие осуществляется на основе принципа взаимности и **22 соглашений (меморандумов) о сотрудничестве Уполномоченного** с омбудсменами зарубежных государств. Четыре из них — с Омбудсменом Узбекистана и с Национальным центром Узбекистана по правам человека, Институтом омбудсменов

[1] См. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // РГ. 2019. № 125.

[2] Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (CETS № 215) (заключена в г. Маглингене 18 сентября 2014 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

по правам человека Боснии и Герцеговины, Комитетом по правам человека Королевства Камбоджа — подписаны в 2019 году. Данный формат договорных отношений существенно повышает уровень защищенности граждан России и стран-партнеров, оперативность в оказании помощи гражданам.



Подписание меморандумов о сотрудничестве с Омбудсменом Узбекистана (сверху слева), с Национальным центром Узбекистана по правам человека (сверху справа), Институтом омбудсменов по правам человека Боснии и Герцеговины (снизу слева), Комитетом по правам человека Королевства Камбоджа (снизу справа)

В течение всего года особо тесное взаимодействие осуществлялось с Защитником прав человека Республики Армения А. Татояном, Защитником граждан Республики Сербия З. Пашаличем, Омбудсменом Кыргызской Республики Т. Мамытовым, Омбудсменом Греции А. Поттакисом, Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека Л. Денисовой, Главным Омбудсменом Турецкой Республики Ш. Малкочем и др.

В общей сложности Уполномоченный **128** раз обращалась к своим зарубежным коллегам в защиту прав граждан России, находящихся за рубежом. Тематика просьб включала: проведение проверок по жалобам, поступившим в наш адрес, относительно обоснованности и правомерности привлечения к уголовной ответственности, избрания меры пресечения; содействие в улучшении условий содержания под стражей; оказание медицинской помощи задержанным; осуществление оценки обоснованности и справедливости вынесенных судебных решений; оказание поддержки в приобретении гражданства, снятии запретов на въезд в страну или выезд из нее, выдворение из страны; оказание помощи в защите семейных отношений, в разреше-

нии трудных жизненных ситуаций, в которых оказались российские граждане в стране нахождения, и др.

Так, в рамках меморандума о сотрудничестве с Защитником граждан Республики Сербия З. Пашаличем обратилась к своему сербскому коллеге с просьбой об оказании необходимой правовой и медицинской помощи российской гражданке С., которая ожидала экстрадиции в Россию в Белградской окружной тюрьме. В результате ей оказана необходимая медицинская помощь, она освобождена из-под стражи и переведена под домашний арест, а в дальнейшем — экстрадирована в Россию.

В свою очередь, мною по обращениям коллег-омбудсменов оказывалась помощь гражданам иностранных государств на территории России. Таких обращений поступило **204** (в 2018 году — 159). Их тематика близка к просьбам, которые высказывались зарубежным коллегам. Дополнительно можно выделить обращения с их стороны в защиту трудовых прав иностранных граждан, а также о содействии осужденным иностранным лицам в переводе из одного пенитенциарного учреждения в другое.

Защитник граждан Республики Сербия З. Пашалич обратился с просьбой об оказании правовой помощи гражданину Сербии Б., в отношении которого на территории России имелись два судебных решения, противоречащие друг другу. После получения обращения 31 декабря 2019 г. в целях недопущения нарушения прав Б. Уполномоченным были срочно приняты меры, направленные на его освобождение из-под стражи: обращения в органы прокуратуры и ФСИН России. В результате за несколько часов до Нового, 2020-го года, гражданин Сербии Б. был освобожден из-под стражи и встретил праздник дома в кругу семьи.

В общей сложности по итогам рассмотрения обращений коллег-омбудсменов удалось оказать содействие **35** иностранным гражданам в реализации их прав на территории Российской Федерации.

В целях повышения эффективности восстановления прав граждан были апробированы **новые формы взаимодействия** с зарубежными омбудсменами — совместные приемы граждан, которые уже показали свою высокую результативность.

В августе 2019 г. в ходе совместного личного приема граждан, проведенного Уполномоченным и Защитником прав человека Республики Армения А. Татояном, поступило обращение гражданки Республики Армения О. об оказании содействия в отмене решения УМВД России по Пензенской области от 23 апреля 2019 г. о запрете ей въезда на территорию Российской Федерации ввиду нарушения срока пребывания в нашей стране, предусмотренного российским законодательством. По обращению Уполномоченного УМВД России по Пензенской области признало неправомерность своего решения и отменило в отношении О. запрет на въезд в Россию.

Весьма интенсивно осуществлялось **взаимодействие с Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека Л. Денисовой.** Наибольшее количество обращений поступило именно от украинского омбудсмена — **157** — в отношении **64** граждан Украины. В ее адрес нами было также направлено **более**

100 обращений. Они касались незаконности уголовного преследования российских граждан и условий их содержания в учреждениях пенитенциарной системы Украины. Вместе с тем омбудсмены обращались друг к другу и по пенсионным вопросам, о содействии в получении невыплаченной заработной платы гражданам, поиске документов различного характера, реабилитации по делам прошлых лет и др.

Наиболее значительным результатом в области защиты прав человека на украинском направлении стало **взаимное возвращение 70 граждан России и Украины,** которое состоялось 7 сентября 2019 г. Этому гуманитарному шагу предшествовала большая кропотливая работа, которая началась после договоренности Президента Российской Федерации В. В. Путина и Президента Украины В. А. Зеленского 11 июля 2019 г. и проводилась внешнеполитическими ведомствами и спецслужбами при участии уполномоченных по правам человека в России и на Украине.

Так, проведены встречи с Уполномоченным Верховной Рады Украины Л. Денисовой в г. Киеве 15 июля 2019 г. и в г. Москве 16 июля 2019 г., в ходе которых была осуществлена верификация граждан, подлежащих обмену, оказано содействие в получении документов, удостоверяющих личность (свидетельство о возвращении), для пересечения российско-украинской границы, а также в решении юридических вопросов легитимизации их освобождения (так называемой «юридической очистки»), намечены пути развития конструктивного сотрудничества по защите прав граждан России и Украины.

В списке возвращенных в Россию **35 человек.** В основном это люди, ставшие заложниками вооруженного конфликта на юго-востоке Украины, либо граждане, привлекаемые к ответственности за свои убеждения по вопросу о правовом положении Крыма, а также политзаключенные.

Полагаем, что возвращение граждан России и Украины домой должно стать частью системной программы действий по деэскалации конфликта, нормализации отношений между Россией и Украиной.

Представляется целесообразным в перспективе выйти на заключение **межгосударственного соглашения** об урегулировании правового положения лиц, имеющих одновременно два гражданства — России и Украины. Этот вопрос поднимался в предыдущем Докладе и до настоящего времени не утратил своей актуальности.

Нередко наши граждане подвергаются уголовному преследованию и в других государствах. В связи с этим обращалась с соответствующими заявлениями и ходатайствами к властям зарубежных государств по поводу задержания и осуждения в США М. В. Бутиной, Б. А. Осиповой, затягивания судебного процесса над М. В. Лазаревой в Кувейте и над А. В. Винником в Греции.

В ходе зарубежных командировок проводились **приемы соотечественников и посещения российских граждан в местах лишения свободы,** а также в медицинских организациях. Подобные встречи состоялись в Греции (февраль), США (апрель), Сербии (июнь), Армении (ноябрь).

В греческом госпитале «Тзанио» омбудсмен посетила россиянина А. В. Винника, который проводил голодовку против нарушения его права на справедливый суд и против

незаконного содержания под стражей в связи с запросом США, где он обвиняется в интернет-мошенничестве с криптовалютой. По данному вопросу Уполномоченный неоднократно обращалась к Омбудсмену Греции А. Поттакису, к Верховному комиссару ООН по правам человека М. Бачелет, Генеральному секретарю Совета Европы Т. Ягланду, Комиссару Европы по правам человека Д. Миятович, Министру юстиции Греции. К сожалению, 23 января 2020 г. А. В. Винник в нарушение норм международного права, принципов гуманизма и справедливости был экстрадирован во Францию. Продолжаем держать ситуацию на контроле и выражаем надежду, что общими усилиями удастся добиться возвращения россиянина на Родину.



Встреча с А. Винником в госпитале Греции. Февраль 2019 года

В общей сложности в 2019 году к Уполномоченному поступило 1283 обращения от российских граждан, находящихся за рубежом, с просьбой оказать содействие в защите их прав (в 2018 году — 621, в 2017 году — 687).

Информация о государствах, из которых поступило наибольшее количество обращений, отображена на рис. 57, 58.



Рис. 57. Количество обращений граждан из стран ближнего зарубежья за 2017–2019 годы

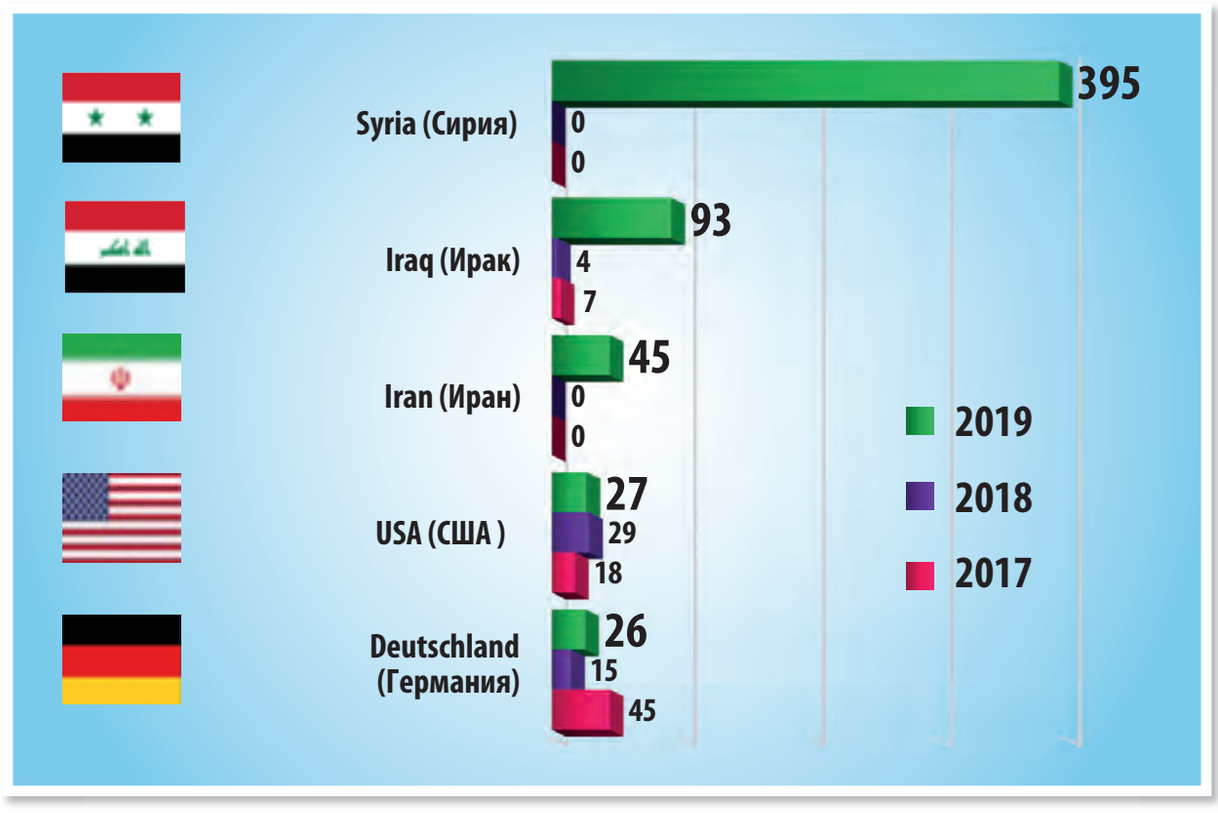


Рис. 58. Количество обращений из стран дальнего зарубежья за 2017–2019 годы

Из приведенных диаграмм просматривается тенденция увеличения количества обращений от российских граждан, находящихся на территории других государств, права которых, по их мнению, нарушены.

Большая часть из них касалась въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации (**551** обращение). В предыдущие годы обращений по этой тематике поступило на порядок меньше: в 2018 году — 73, в 2017 году — 65. Прирост в основном произошел за счет граждан, оказавшихся в непростой ситуации в Сирии.

По вопросам уголовного преследования получено **249** обращений (в 2018 году — 163, в 2017 году — 168), в которых заявители просили оказать содействие в освобождении из-под стражи, улучшении условий содержания, в выдаче процессуальных и нормативно-правовых документов. Наряду с этим некоторые жаловались на применение физического и нравственного давления, просили помощи в освобождении, в том числе в связи с болезнью, а также в переводе для отбывания наказания на Родину — **73** обращения (в 2018 году — 59, в 2017 году — 40).

Много обращений было связано с миграционными вопросами и проблемами получения гражданства — **193** (в 2018 году — 150, в 2017 году — 182).

Остальные обращения содержали просьбы о содействии в экстренном возвращении на Родину в связи с чрезвычайной ситуацией, в получении компенсации за возмещение вреда здоровью, в пенсионном обеспечении и оказании социальной помощи, таможенном перемещении товаров, воссоединении с семьей, решении жилищных вопросов, предоставлении справочной информации и другие — **217** (в 2018 году — 176, в 2017 году — 232).

По результатам рассмотрения обращений Уполномоченным совместно с МИД России и коллегами-омбудсменами **оказана помощь 57 гражданам России за рубежом**, в том числе в возвращении на Родину, получении необходимой медицинской помощи, снятии запретов на въезд в Россию, установлении связей с родственниками, оформлении документов и в решении других вопросов.

Супруга гражданина России Д., который был задержан полицией г. Пусан в Южной Корее 5 ноября 2018 г., обратилась с просьбой оказать содействие в возвращении ее мужа в Россию. Уполномоченным направлен запрос в МИД России, в результате чего оказано содействие в переводе гражданина Д., приговоренного Пусанским районным судом к одному году лишения свободы условно, в иммиграционный изолятор г. Пусана, а затем — в его перемещении на территорию Российской Федерации.

Родители группы студентов обратились с просьбой о возвращении на Родину российских граждан — уроженцев Карачаево-Черкесской Республики, выехавших в Арабскую Республику Египет 29 августа 2018 г. для обучения в исламской образовательной школе «Маркас» и впоследствии задержанных египетскими правоохранительными органами. В связи с этим был направлен запрос в МИД России для оказания возможного содействия. В ноябре 2019 г. российские студенты были возвращены из Египта в Россию.

Одним из направлений сотрудничества со своими коллегами из зарубежных государств рассматриваем **участие в проводимых ими мероприятиях правозащитной тематики**. Всего в 2019 году прошло **7** таких мероприятий.

16 января 2019 г., г. Ташкент — узбекско-российский круглый стол на тему «Взаимодействие во благо прав человека и верховенства закона: гуманитарные аспекты сотрудничества институтов омбудсмена Узбекистана и России».

13 февраля 2019 г., г. Брюссель — встреча Европейской сети ГАНРИ в рамках проекта «Роль национальных правозащитных институтов в конфликтных и постконфликтных ситуациях».

21 февраля 2019 г., г. Афины — конференция, приуроченная к празднованию 20-летия института Омбудсмена Греческой Республики.

21 мая 2019 г., г. Душанбе — международная научно-практическая конференция «Уполномоченный по правам человека в Республике Таджикистан: достижения и перспективы».

18 июня 2019 г., г. Баку — XVI Международная конференция омбудсменов «Роль омбудсменов в достижении справедливого мира и Целей устойчивого развития».

18–19 ноября 2019 г., г. Стамбул — II Стамбульская международная конференция омбудсменов.

26 ноября 2019 г., г. Ереван — международная конференция по случаю 15-летия института Защитника прав человека Республики Армения.

Работа в подобном формате позволяет делиться передовыми подходами в области защиты прав и свобод человека и гражданина и вырабатывать новые формы сотрудничества.

С этой позиции зарекомендовала себя в качестве **чрезвычайно востребованной площадки** для обмена опытом и проведения дискуссий по правочеловеческой

проблематике **Международная конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов»**, которая проводится Уполномоченным с 2017 года.



III Международная конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов». Декабрь 2019 года, г. Москва

Третья Международная конференция, получившая с 2019 года статус ежегодной, вызвала большой интерес мировой общественности. В адрес конференции поступили приветствия от Президента Российской Федерации В. В. Путина, Верховного комиссара ООН по правам человека М. Бачелет и Генерального секретаря Совета Европы М. Пейчинович-Бурич. В работе конференции приняли участие председатель ПАСЕ Л. Паскье и Директор БДИПЧ ОБСЕ И. Гисладоттир, представители ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Европейской сети ГАНРИ и ЕИО, омбудсмены и их представители из 20 государств.

Важно также, что она позволяет доводить до широкой международной аудитории истинную позицию Российской Федерации по вопросам признания, соблюдения и защиты прав человека и гражданина в стране и в мире.

Уполномоченный и дальше намерена укреплять сотрудничество со своими зарубежными коллегами во имя защиты прав и свобод человека и гражданина.



ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



СФ

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания Российской Федерации



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации





Глава 7

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

7.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» деятельность Уполномоченного по защите прав и свобод человека и гражданина является дополнением к действующей в этой сфере государственной системе. Ее результаты не отменяют и не влекут пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Поэтому успешное выполнение задач, возложенных на институт государственной правозащиты, напрямую зависит от эффективности взаимодействия с органами государственной власти и их должностными лицами. Оно осуществляется по всей стране и по различным направлениям, почти в каждой сфере жизнедеятельности человека и в самых разных правовых формах.



Встреча Президента Российской Федерации с уполномоченными по правам человека. Декабрь 2019 года

В декабре 2019 года в международный День прав человека состоялась рабочая встреча **Президента Российской Федерации** с уполномоченными по правам человека. В ходе заинтересованного диалога омбудсмены поделились своей оценкой правозащитной ситуации в регионах страны, озвучили имеющиеся сложности. Глава государства дал поручения государственным органам по проработке соответствующих проблем.

Так, по результатам рассмотрения вопроса о защите прав участников кредитных потребительских кооперативов, поднятого уполномоченным по правам человека в Свердловской области Т. Г. Мерзляковой, Президентом Российской Федерации дано поручение Председателю Правительства Российской Федерации М. В. Мишустину, Председателю Центрального банка Российской Федерации Э. С. Набиуллиной, Мини-

стру внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцеву в срок до 1 июня 2020 г. подготовить совместно с Банком России и представить предложения по совершенствованию механизмов контроля и надзора за деятельностью кредитных потребительских кооперативов.

Злободневные темы защиты прав и свобод человека и гражданина в стране, требующие вмешательства главы государства, были подняты перед Президентом Российской Федерации во время представления *ежегодного Доклада о деятельности Уполномоченного* в июне 2019 года.

Президентом Российской Федерации даны поручения государственным органам по следующим вопросам: ускорение межведомственного согласования и внесения в Государственную Думу законопроекта, определяющего единый порядок отнесения гражданина к коренным малочисленным народам; разрешение жилищных проблем ветеранов боевых действий, вставших на учет нуждающихся в жилом помещении до 1 января 2005 г.; продвижение формата «Евразийский Альянс Омбудсменов»; ежегодное проведение в России Международной конференции по правам человека на постоянной основе.

Во исполнение этих поручений Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу законопроект, устанавливающий порядок учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Соответствующий закон подписан Президентом Российской Федерации 6 февраля 2020 г.[1] Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» в объеме бюджетных ассигнований, предусмотренных для финансирования деятельности Уполномоченного, учтены средства в сумме 5,6 млн руб. на ежегодное обеспечение деятельности Евразийского Альянса Омбудсменов и 15,6 млн руб. для организации и проведения Международной конференции по правам человека на постоянной основе.

Положительный коммуникационный эффект дает участие Уполномоченного в *комиссиях при Президенте Российской Федерации*: 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.

Интенсивно развивается наше сотрудничество с **палатами Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетами и комиссиями.** В общей сложности Уполномоченный и служащие Аппарата приняли участие в 6 парламентских слушаниях, проведенных Государственной Думой и Советом Федерации по вопросам совершенствования законодательства, и в 40 заседаниях комитетов, круглых столах и конференциях, организованных на площадках парламента. В числе вопросов,

[1] 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» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002060037?index=0&rangeSize=1 (дата обращения: 10.02.2020).

обсуждаемых на них, были: совершенствование законодательства о паллиативной помощи; защита прав коренных малочисленных народов; качество питания в образовательных учреждениях; совершенствование статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; предупреждение преступлений в сфере семейно-бытовых отношений; защита прав человека в уголовном процессе; совершенствование законодательства в сфере обеспечения свободы совести; защита прав соотечественников; оказание бесплатной юридической помощи; совершенствование механизмов государственной правозащиты и др.

Так, 24 апреля 2019 г. Уполномоченный выступила на открытом расширенном заседании Временной комиссии Совета Федерации по информационной политике и взаимодействию со СМИ на тему «Нарушение прав журналистов: от Украины до Великобритании (дело Джулиана Ассанжа) », по результатам работы которой были выработаны предложения по защите прав российских журналистов за рубежом[1].

6 марта 2019 г. с участием представителя Уполномоченного состоялось первое заседание Комиссии по проблемам соотечественников за пределами Российской Федерации при Комитете Государственной Думы по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками. Комиссия создана в январе 2019 г. в связи с актуализацией вопросов защиты прав российских граждан за рубежом, в частности увеличением случаев незаконного удержания на территории других стран биологическими родителями детей-россиян.

В адрес профильных комитетов Федерального Собрания Российской Федерации нами направлено **12 законодательных инициатив**. В их числе рекомендации по обеспечению прав: заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в тяжелой финансовой ситуации; добросовестных приобретателей недвижимости; воспитателей и иных работников дошкольных образовательных учреждений; инвалидов; участников уголовного судопроизводства и граждан, отбывающих наказание в местах принудительного содержания. Особо следует отметить эффективность совместной работы федерального и региональных уполномоченных с палатами Федерального Собрания Российской Федерации по доработке проекта федерального закона № 573725-7 «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Соответствующий закон одобрен Советом Федерации 11 марта 2020 г.[2]

По результатам рассмотрения Доклада Уполномоченного за 2018 год палатами Федерального Собрания Российской Федерации приняты специальные постановления, которыми Комитетам поручено рассмотреть его положения в части совершенствования законодательства, провести мониторинг реализации законодательства Российской Федерации, регулирующего ряд сфер общественных отношений, по организации парламентских слушаний об актуальных проблемах защиты прав челове-

[1] См. параграф 2.6.

[2] См. параграфы 5.1, 7.2.

ка, представлены рекомендации по ускорению рассмотрения и принятия ряда проектов федеральных законов[1].



Фото: council.gov.ru

Расширенное заседание Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Апрель 2019 года

В этих целях в Государственной Думе впервые сформирована и осуществляет свою деятельность межфракционная рабочая группа по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав человека в Российской Федерации. В ходе ее работы с участием руководителя Аппарата Уполномоченного были определены основные направления деятельности и сформирована программа дальнейших действий: запланирован к рассмотрению широкий спектр вопросов, включая совершенствование законодательства о правах человека в социальной, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сферах, а также вопросы развития гражданского общества и соблюдения прав российских граждан за рубежом.

В 2019 году депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации направили в адрес Уполномоченного **360 обращений** об оказании содействия в защите прав конкретных граждан. В основном они касались вопросов защиты прав человека в сфере уголовного судопроизводства и исполнения уголовного наказания. Было немало обращений также по вопросам трудовых и жилищных прав, реализации права на охрану здоровья и оказание медицинской помощи, защиты прав несовершеннолетних.

[1] См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 6535-7ГД «О докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год» // СЗ РФ.2019. № 29. Ст. 3930; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 июля 2019 г. № 399-СФ «О докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4614.

Депутат Государственной Думы Н. В. Поклонская обратилась с просьбой помочь семье, проживающей на территории Республики Крым, которая осталась без жилья. Суть в том, что главе семейства в период работы в санатории было выделено служебное жилое помещение, из которого потом выселили, невзирая на то, что другого жилья у них не было. Это повлекло целый ряд проблем. Несовершеннолетние дети, в связи с отсутствием регистрации, фактически потеряли возможность бесплатного медобслуживания и образования. В этой связи Уполномоченный направила обращение Главе Республики Крым. В результате совместных действий семья размещена во временном жилье и поставлена в очередь на получение квартиры.

Большая работа в сфере правозащиты осуществлялась в рамках взаимодействия с **Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти.** Уполномоченный и ее представители участвуют в работе Комиссии Правительства по законопроектной деятельности, Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, Правительственной комиссии по делам соотечественников, Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. По вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека установлено межведомственное взаимодействие с Минюстом России, другими федеральными государственными органами.

Результатом совместной работы с Минюстом России стал законопроект, предусматривающий перевод осужденных в исправительные учреждения, расположенные вблизи их места жительства или места жительства их близких родственников. Соответствующий законопроект внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу и принят в первом чтении 11 декабря 2019 г.[1]

Важнейшим направлением сотрудничества Уполномоченного и правительственных учреждений является **совместное рассмотрение и разрешение** конкретных **жалоб, заявлений и предложений,** поступающих от граждан. В общей сложности в целях проверки было направлено в адрес федеральных органов государственной власти более 10 тысяч обращений. По большинству из них приняты меры реагирования, восстановлены права граждан, оказана помощь в их реализации.

Подполковник полиции в отставке, ветеран боевых действий В. обратился с просьбой о содействии в получении архивной справки из Минобороны России, содержащей информацию о боевом пути его дедушки К. В целях реализации заявителем права на получение информации Уполномоченный направила обращение в Архивную службу Вооруженных Сил Российской Федерации. В результате просьба заявителя удовлетворена, ему предоставлена необходимая архивная справка.

В рамках Соглашения о взаимодействии Уполномоченного и Фонда социального страхования был проведен совместный прием граждан в формате видео-конференц-связи.

[1] Проект федерального закона № 762538-7 «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (по вопросу перевода осужденного в исправительное учреждение, расположенное вблизи его места жительства или его близких родственников) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/762538-7 (дата обращения: 16.12.2019).

Руководитель Аппарата Уполномоченного В. В. Лозбинев и Председатель Фонда социального страхования А. С. Кигим провели по видео-конференц-связи личный прием граждан по жалобам жителей Краснодарского края и Липецкой области. В рамках приема рассмотрены вопросы социального обеспечения детей-инвалидов, страхования займов, получения технических средств реабилитации и другие актуальные темы. По каждому отдельному случаю выработан комплекс мер, направленный на оказание помощи людям.

Несколько совместных приемов граждан было осуществлено Аппаратом Уполномоченного и Главным управлением по вопросам миграции МВД России с привлечением уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В ГУВМ МВД России в режиме видео-конференц-связи при участии представителей Уполномоченного, руководителей подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России и региональных уполномоченных 23 октября 2019 г. состоялся совместный прием граждан, проживающих на территории Сибирского федерального округа, 5 декабря 2019 г. — Дальневосточного федерального округа, 23 декабря 2019 г. — Уральского федерального округа. Поднимались вопросы: легализации несовершеннолетних иностранных граждан и лиц без гражданства; урегулирования правового статуса гражданина Кыргызской Республики; приобретения гражданства Российской Федерации; оформления документов, удостоверяющих личность иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. По итогам совместного приема все граждане получили необходимую правовую помощь.

В перспективе планируется проведение совместных приемов граждан в режиме видео-конференц-связи с привлечением большего количества субъектов Российской Федерации и по более широкому спектру тематики.

Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти проводится предметная работа по реализации предложений и рекомендаций, высказанных в ежегодных докладах Уполномоченного.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 4 июня 2019 г. № Пр-988 и распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 августа 2019 г. № 7557п-П44 Минюстом России обобщена и направлена в адрес Уполномоченного информация по результатам рассмотрения содержащихся в Докладе за 2018 год рекомендаций. Многие предложения восприняты федеральными органами исполнительной власти. Так, при их участии устранены пробелы законодательства в части легализации статуса граждан, длительное время проживающих на российской территории и имеющих устойчивую правовую связь с Россией, чьи паспорта признаны необоснованно выданными в связи с нарушением установленного законодательством порядка[1]; расширен

[1] Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и статью 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"»// СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4138; Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4416.

перечень коренных малочисленных народов Севера и районов их проживания в целях обеспечения представителям указанных народов права на пенсионное обеспечение[1]. Работа по реализации остальных 22 рекомендаций, адресованных федеральным органам исполнительной власти, продолжается.

В рамках своей компетенции Уполномоченный осуществляет конструктивное взаимодействие **с судебными органами.** По запросам и приглашениям Верховного Суда Российской Федерации готовим заключения по конкретным правовым вопросам, отзывы на законопроекты, участвуем в деятельности рабочих групп по разработке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации и в работе органов судейского сообщества.

Так, 12 февраля 2019 г. Уполномоченный приняла участие в семинаре-совещании судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В своем обращении к судьям осветила успешные примеры взаимодействия с судебными органами и высказала ряд предложений, в том числе о подготовке разъяснений в рамках отдельного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства, позволяющих отсрочить исполнение наказания до достижения младшим ребенком осужденного возраста 14 лет.

Полагаем, что мероприятия различного характера (заседания рабочих групп и Совета судей, круглые столы), организуемые органами судейского сообщества, несут в себе большой потенциал для повышения эффективности функционирования судебной системы. Позитивным является широкое привлечение ученых к участию в таких мероприятиях, включая заседания рабочих групп по рассмотрению проектов постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

По ходатайствам Уполномоченного Верховным Судом Российской Федерации, а также областными, краевыми и республиканскими судами в 2019 году **пересмотрено 10 судебных решений,** вступивших в законную силу, в том числе 9 по уголовным делам и 1 по гражданскому.

Также в 2019 году Уполномоченным по запросам судей **Конституционного Суда Российской Федерации** подготовлено **4 заключения** по жалобам граждан, касающимся соблюдения и защиты их прав при реализации судебной и исполнительной властью уголовно-процессуального и земельного законодательства, а также законодательства о публичных мероприятиях и о свободе совести. Их положения получили определенное отражение в принятых актах Конституционного Суда Российской Федерации.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 33-П, в том числе с учетом позиции Уполномоченного признаны неконституционными положения законодательства Республики Коми, ограничивающие проведение публич-

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2019 г. № 448 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1049» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2090.

ных мероприятий на Стефановской площади в г. Сыктывкаре, а также на расстоянии 50 метров от зданий, занимаемых органами публичной власти[1].

В октябре 2019 г. руководитель Аппарата Уполномоченного В. В. Лозбинев принял участие в слушаниях Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобой О. В. Гламоздиновой на нарушение ее конституционных прав и свобод положениями ЗК РФ и КоАП РФ. Ранее по указанному делу Уполномоченным было направлено заключение. Конституционным Судом Российской Федерации оспариваемые положения признаны противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они препятствуют предоставлению земельного участка или жилых помещений религиозным организациям для проведения обрядов и богослужений, а также использованию адреса этого помещения в качестве адреса религиозной организации[2].

В укреплении взаимодействия института государственной правозащиты с судебными органами видится потенциал. Было бы своевременным определить для Уполномоченного процессуальную правосубъектность в рамках гражданского, административного и уголовного судопроизводства, закрепить его процессуальный статус по всем категориям дел в кодифицированных законодательных актах. В настоящее время нами проводится экспертная проработка данных вопросов с тем, чтобы выработать предложения по совершенствованию федерального законодательства.

Отмечаем большую плодотворную работу **Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации**. В 2019 году в надзорные органы было направлено 502 ходатайства о проведении проверок по жалобам граждан и запросов о предоставлении материалов. По официальным просьбам Уполномоченного органами прокуратуры внесено 213 требований и 394 представления в адрес государственных органов и их должностных лиц об устранении нарушений закона.

В защиту прав своего сына, военнослужащего по призыву, обратилась гражданка А., которая пожаловалась на неоказание ему надлежащей медицинской помощи в филиале № 6 ФГКУ «1586 военный клинический госпиталь» Министерства обороны Российской Федерации. Усмотрев основания для проверки, омбудсмен обратилась в военную прокуратуру Западного военного округа с просьбой о ее проведении. По результатам проверки начальнику указанного медицинского учреждения было внесено представление об устранении нарушений закона, в результате исполнения которого сыну заявительницы оказана надлежащая медицинская помощь.

По вопросу защиты прав и свобод участников уголовного процесса, включая подозреваемых, обвиняемых и потерпевших, в **следственные органы** направлено

---

[1] 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.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2019 г. № 35-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки О. В. Гламоздиновой» // СЗ РФ. 2019. № 47. Ст. 6737.

226 обращений о предоставлении документов и иных материалов, необходимых для рассмотрения поступивших жалоб граждан по существу. Как правило, ответы носили предметный и аргументированный характер. При наличии оснований принимались меры по восстановлению нарушенных прав граждан.

В рамках взаимодействия **с органами государственной власти субъектов Российской Федерации** в 2019 году проведено 9 рабочих встреч с главами субъектов Российской Федерации: республик Татарстан и Северная Осетия — Алания, Ставропольского и Приморского краев, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Московской, Брянской, Нижегородской и Омской областей.

На встречах обсуждались актуальные для регионов проблемы и оптимальные пути их решения (совершенствование законодательства о коренных малочисленных народах, вопросы защиты жилищных прав сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, экологическая безопасность населения, защита трудовых прав граждан и др.). Кроме того, уделялось внимание вопросам дальнейшего развития правозащитных институтов в регионах.

В адрес руководителей законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации направлено 406 обращений. В большинстве случаев региональными властями были приняты конкретные меры по защите и восстановлению прав граждан.

Аппаратом Уполномоченного был проведен мониторинг соблюдения прав жителей г. Москвы, являющихся опекунами (попечителями) детей-инвалидов, на предмет получения ими ежемесячной компенсационной выплаты по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства в возрасте до 23 лет (далее — ЕКВ). В результате установлено, что, невзирая на позицию Верховного Суда Российской Федерации и сложившуюся практику, согласно которым наличие регистрации у подопечного по месту жительства не является основанием для отказа, органы социальной защиты в ряде случаев отказывали в предоставлении ЕКВ опекунам (попечителям). Это побудило Уполномоченного обратиться в мэрию г. Москвы. Нарушения были устранены, и восстановлены социальные права более 50 приемных родителей, опекунов (попечителей), а также детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2019 году опробована новая форма взаимодействия с государственными органами субъектов Российской Федерации — направление высшим должностным лицам регионов заключений с рекомендациями относительно необходимых мер по восстановлению нарушенных прав и свобод человека, подготовленных по результатам рассмотрения жалоб граждан. Такая форма работы предусмотрена статьей 27 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», однако во взаимодействии с региональными государственными органами она использована впервые. Направлено 3 таких заключения. Они касались защиты жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также защиты прав граждан, выехавших из районов Крайнего Севера. Все они восприняты соответствующими государственными органами.

7.2. ПАРТНЕРСТВО С УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Своеобразием национальной системы защиты прав и свобод человека в России является наличие в ней двух самостоятельных правозащитных институтов — федерального и регионального уровней, которые представлены Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации. Они находятся в тесном взаимодействии.

В 2019 году к региональным уполномоченным поступило более 210 тыс. обращений граждан, в которых люди жалуются на действия государственных и муниципальных органов, их служащих, указывают на имеющие место недостатки в защите прав и свобод человека и гражданина, высказывают предложения по повышению эффективности государственной правозащитной деятельности.

Знаковым событием прошедшего года, как уже было отмечено выше, стала **встреча Президента Российской Федерации с уполномоченными по правам человека**, которая прошла 10 декабря 2019 г. В режиме диалога обсуждены актуальные проблемы в сфере защиты прав человека и гражданина. Глава государства отметил востребованность института уполномоченных по правам человека.



Встреча Президента Российской Федерации В. В. Путина с уполномоченными по правам человека. Декабрь 2019 года

Партнерство с региональными уполномоченными осуществляется по всем основным направлениям правозащитной деятельности и в различных формах.

В 2019 году к Уполномоченному поступило **около 400 обращений** от региональных коллег в связи с жалобами граждан по вопросам защиты и восстановления их прав как участников уголовного судопроизводства, защиты прав на пенсионное и социальное обеспечение военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, а также по вопросам условий содержания в местах лишения свободы и др. На день подготовки Доклада положительно удалось решить 19 просьб.

Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области С. С. Шабанов обратился в интересах участницы Великой Отечественной войны Е., прибывшей в 2014 г. из Луганской области, где велись боевые действия. В мае 2018 г. ей было отказано в предоставлении единовременной выплаты как участнику Великой Отечественной войны в сумме 10 000 руб. В целях содействия коллеге и помощи Е. Уполномоченный обратилась в компетентные органы с просьбой предоставить заявительнице единовременную выплату, а также решить вопрос о приеме ее в гражданство Российской Федерации. Ей была оказана помощь в полном объеме, в том числе 31 января 2019 г. Е. вручен паспорт гражданина Российской Федерации.

В свою очередь направила **порядка 100 обращений** к региональным коллегам с просьбой о содействии в восстановлении прав и законных интересов граждан. Чаще всего запросы касались проведения проверок условий нахождения граждан в местах принудительного содержания, а также принятия мер к обеспечению социальных и миграционных прав граждан. По всем интересующим Уполномоченного вопросам были получены своевременные и полные ответы.

Например, обратилась к уполномоченному по правам человека в Самарской области О. Д. Гальцовой в связи с сообщениями о забастовке работников ООО «Тольяттинский кирпичный завод» из-за невыплаты заработной платы с рекомендацией взять дело на личный контроль. В результате принятых ею мер было возбуждено дело об административном правонарушении, а также направлены заявления о выдаче судебных приказов о взыскании задолженности по заработной плате в пользу 65 работников. В апреле 2019 г. задолженность погашена в полном объеме.

На основе анализа обращений граждан региональные уполномоченные по правам человека часто выявляют системные проблемы в области прав и свобод человека и готовят **предложения, в том числе по совершенствованию федерального законодательства**.

В 2019 году от региональных уполномоченных в адрес федерального омбудсмена поступило более 20 таких предложений. Они касались совершенствования законодательства в области исполнительного производства, жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения социальных прав граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и других областей.

Уполномоченный по правам человека в Республике Бурятия Ю. В. Жамбалова высказалась о необходимости изменения порядка уменьшения размера удержания денежных средств по исполнительному производству и расширения круга субъектов, наделенных правом рассмотрения данного вопроса. Ее предложение было поддержано и омбудсменом направлено в Правительство Российской Федерации. Минэкономразвития России разработаны законопроекты, предусматривающие гарантии минимального размера периодических доходов, необходимого для существования гражданина-должника и лиц, находящихся на его иждивении.

Примером результативной работы стал Федеральный закон **«Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»**, разработанный членами Совета Федерации совместно с уполномоченными по правам человека.

В 2019 году продолжена практика **объединенного личного приема граждан**. Проведено 7 приемов — в Московской, Нижегородской, Брянской, Омской областях, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Республике Татарстан, Приморском крае. Кроме того, с **использованием видео-конференц-связи** проведены приемы граждан в республиках Саха (Якутия) и Бурятия. В ходе них состоялся личный прием более 70 граждан.



Совместный прием граждан с уполномоченным по правам человека в Республике Саха (Якутия) С. М. Гурьевой в режиме видео-конференц-связи. Сентябрь 2019 года

По итогам согласованной работы удалось решить проблемы, связанные с реализацией жилищных прав, защитой социальных прав сотрудников и ветеранов органов внутренних дел, оказанием помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

В г. Омске на личном приеме в июне 2019 г. обратилась гражданка Ж. с просьбой оказать содействие в отстранении от выполнения служебных обязанностей сотрудников полиции, которые с марта 2019 г. являлись обвиняемыми по уголовному делу, возбужденному по факту причинения телесных повреждений ей, ее 8-летней дочери и двум женщинам-пенсионеркам. После обращения Уполномоченного в МВД России сотрудники полиции, являющиеся обвиняемыми по уголовному делу, были отстранены от исполнения служебных обязанностей.

Важной формой взаимодействия являются **координационные советы уполномоченных по правам человека**, которые позволяют обсуждать наиболее острые проблемы правозащитной практики и вырабатывать согласованные позиции по их

решению, обмениваться опытом. В 2019 году проведено 2 таких координационных совета.

В мае 2019 года в городе Казани состоялось заседание **Координационного совета по вопросам защиты трудовых прав граждан**. В его работе приняли участие уполномоченные из 76 субъектов страны, омбудсмены Республики Армения и Кыргызской Республики, глава Программного офиса Совета Европы, представители УВКПЧ ООН, Администрации Президента Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, Совета Федерации, Генпрокуратуры России, общественных организаций и научного сообщества.

В рамках заседания Координационного совета уполномоченные по правам человека обсудили состояние и актуальные проблемы обеспечения прав граждан на труд: вопросы повышения доступности и качества профессионального образования, развития юридической грамотности и правосознания общества, защиты трудовых прав граждан предпенсионного возраста, выплаты задолженности по оплате труда при банкротстве предприятий, проблемы обеспечения занятости инвалидов. По итогам приняты рекомендации, которые направлены соответствующим органам законодательной и исполнительной власти. Издан сборник «Защита трудовых прав граждан», который размещен на официальном сайте Уполномоченного.



Координационный совет российских уполномоченных по правам человека. Декабрь 2019 года, г. Москва

11 декабря 2019 г. в городе Москве прошел Координационный совет, посвященный **защите прав потерпевших в уголовном и административном процессах.** В заседании приняли участие 77 российских уполномоченных по правам человека, представители Верховного Суда Российской Федерации, Генпрокуратуры России, Следственного департамента МВД России, Минюста России, ФССП России, члены правозащитного и научного сообщества. По итогам подготовлена электронная версия сборника «Защита прав потерпевших в уголовном процессе и при производстве

по делам об административных правонарушениях», которая размещена на официальном сайте Уполномоченного.

Региональные уполномоченные по правам человека ежегодно принимают активное участие в **реализации всех федеральных правозащитных проектов**, организуемых Уполномоченным, — во Всероссийском едином уроке «Права человека», Всероссийском конкурсе «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты», в проведении бесплатных юридических консультаций, семинаров и лекций по различным правовым темам[1].

В 20 субъектах Российской Федерации действует «Школа правозащитников: учиться и действовать» — универсальная платформа правового просвещения для молодежи от 14 до 25 лет, основанная на анализе лучших правопросветительских практик федерального и региональных омбудсменов и Российского нового университета[2]. В регионах России также успешно реализуется проект Уполномоченного по передаче книг в социальные учреждения (Воронежская, Московская, Тверская области и др.).

Исправительной колонии № 2 Воронежа и двум городским следственным изоляторам переданы 382 издания. В список в основном вошли классики отечественной и зарубежной литературы, а также историческая, научно-популярная, юридическая и современная художественная литература. Более 300 книг передано в библиотеку Клинского дома-интерната для престарелых и инвалидов Московской области.

528 книг направлены в учреждения социальной защиты населения Тверской области; 364 книги пополнят библиотечный фонд подведомственных учреждений пенитенциарной системы Владимирской области.

Печатной площадкой для правозащитных дискуссий стали **бюллетени Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**, аккумулирующие аналитические материалы региональных уполномоченных по правам человека и представителей экспертного сообщества по наиболее важным и актуальным проблемам в сфере защиты прав человека[3].

При активном участии региональных уполномоченных по правам человека поддерживается в актуальном состоянии программный продукт информационно-просветительского характера **«Правозащитная карта России»**. Он содержит консолидированную базу данных, объединившую статистическую информацию, результаты социологических опросов, сведения о деятельности уполномоченных по правам человека, в том числе более 1000 различных электронных изданий региональных уполномоченных по правам человека (доклады, брошюры, аналитическая информация). «Правозащитная карта России» служит задачам обобщения и систематизации информации о деятельности федерального и региональных уполномоченных на территории субъектов и федеральных округов Российской Федерации, обеспечения открытого доступа граждан к указанной информации,

[1] См. параграф 5.2.

[2] Этими регионами стали города Москва и Санкт-Петербург, Калининградская, Курская, Липецкая, Московская, Ростовская, Свердловская, Тамбовская, Тульская, Челябинская, Ярославская области, республики Алтай, Карелия, Крым, Саха (Якутия), Татарстан, Краснодарский край, Пермский край и Приморский край.

[3] См. параграф 5.2.

выявления наиболее эффективных механизмов восстановления прав человека, распространения передового опыта деятельности уполномоченных.

Уполномоченный и ее представители **участвовали в мероприятиях, проводимых региональными уполномоченными по правам человека**: в расширенных заседаниях координационных советов уполномоченных по правам человека по федеральным округам, а также в работе конференций, круглых столов, организованных в городах Ханты-Мансийске, Нижнем Новгороде, Астрахани, Владивостоке и в других.

13 июня 2019 г. в г. Ханты-Мансийске состоялось расширенное заседание Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Уральского федерального округа на тему «Правовое просвещение граждан как основа обеспечения прав человека».

4 июля 2019 г. в г. Омске приняла участие в заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека Сибирского федерального округа. Заседание было посвящено вопросам реализации прав граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Участники обсудили вопросы защиты прав осужденных к лишению свободы.

12 сентября 2019 г. в ходе рабочего визита в Приморский край выступила на расширенном заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе с повесткой «Защита прав граждан на безопасную окружающую среду» и региональной научно-практической конференции с аналогичной тематикой.

В свою очередь, региональные уполномоченные по правам человека принимали **активное участие в мероприятиях правозащитной тематики**, организованных Уполномоченным:

23 апреля, г. Москва — круглый стол «Актуальные проблемы защиты культурных прав»; 11 июня, г. Москва — круглый стол «Защита права на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации»; 26 июня, г. Нижний Новгород — Всероссийская научно-практическая конференция «Защита прав сотрудников органов внутренних дел: доктрина, практика, техника»; 24 июля, г. Солнечногорск — Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов»; 18 октября, г. Москва — круглый стол «Эффективность преподавания дисциплины «Права человека» в образовательных организациях»; 29 октября, г. Москва — круглый стол «Вопросы соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства при проведении процедуры установления личности»; 17 декабря, г. Москва — III Международная конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов»[1].

Коллеги из регионов представлены в Экспертном совете при Уполномоченном, а также в рабочих группах: по мониторингу соблюдения прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания; по мониторингу регионального законодательства о публичных мероприятиях; по совершенствованию законодательства, устанавливающего уголовную ответственность за применение пыток и жестокое обращение с человеком, и др.

[1] См. параграф 6.3.

Налаживается помощь **в обучении и повышении квалификации уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации**. В этих вопросах связываем надежды с деятельностью Научно-образовательного центра по правам человека при Московском государственном юридическом университете им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

17 мая 2019 г. в г. Казани прошел первый семинар-тренинг и командообразующие мероприятия, участие в которых приняли 76 уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и 18 сотрудников их аппаратов. В рамках первого обучающего тренинга провели обмен опытом по работе с обращениями граждан, омбудсмены при рассмотрении конкретных кейсов подбирали релевантный нормативно-правовой материал, актуальную судебную практику и вырабатывали правовой алгоритм действий. Кроме того, был рассмотрен опыт работы с обращениями в Аппарате Уполномоченного и функционирования системы «Народный контроль» в Республике Татарстан.



**Семинар-тренинг для региональных уполномоченных по правам человека.
Май 2019 года, г. Казань**

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 мероприятий, проводимых уполномоченными. В настоящее время прорабатывается вопрос создания единой инфор-

мационной системы, аккумулирующей сведения о положительной практике уполномоченных по правам человека.

Ряд региональных уполномоченных по правам человека за большой личный вклад в дело защиты прав и свобод человека и гражданина отмечен государственными наградами Российской Федерации. Указами Президента Российской Федерации награждены: уполномоченный по правам человека в Псковской области Д. В. Шахов — орденом Почета[1]; уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике Б. М. Зумакулов[2] и уполномоченный по правам человека в городе Москве Т. А. Потяева[3] — орденом Дружбы; уполномоченный по правам человека в Астраханской области А. В. Спицын[4]; уполномоченный по правам человека в Калужской области Ю. И. Зельников, уполномоченный по правам человека в Республике Алтай С. С. Шефер[5], уполномоченный по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе А. И. Сак[6] — медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени.

Рассматриваем укрепление партнерских отношений со своими коллегами из регионов как стратегическое направление своей деятельности, полагая, что только объединение усилий обеспечит эффективную защиту прав и свобод граждан. В этих целях региональным уполномоченным по правам человека будет оказываться необходимая организационная, правовая, информационная и иная помощь, а также осуществляться поиск новых форм сотрудничества.

7.3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Правозащитная деятельность Уполномоченного строится на основе взаимодействия с институтами гражданского общества, потому что развитый социум является важнейшей предпосылкой построения правового государства и его равноправным партнером. Насколько общество нуждается в поддержке со стороны государства, настолько и государству необходимы социальные институты, и прежде всего как незаменимый источник информации о нарушениях прав и свобод человека и гражданина.

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2019 г. № 132 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 13. Ст. 1398.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 8 февраля 2019 г. № 42 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 521.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 312 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3563.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 8 февраля 2019 г. № 42 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 521.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 337 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 29. Ст. 4009.

[6] Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2019 г. № 525 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 44. Ст. 6190.

В 2019 году к Уполномоченному поступили **192** обращения от общественных объединений и правозащитных организаций. Положительное разрешение получили 11 заявлений, в том числе коллективные, в результате чего удалось восстановить права более 100 граждан.

На постоянной основе ведется конструктивное взаимодействие с **Общественной палатой Российской Федерации** (далее — Общественная палата), в ходе которого в 2019 году приняли участие в **5** совместных мероприятиях.

В апреле 2019 г. представитель Уполномоченного участвовал в работе круглого стола, организованного Общественной палатой и Общероссийской общественной организацией «Общее дело» на тему «Социальные последствия распространения алкоголя в обществе», в ходе которого были выработаны предложения, направленные на сокращение употребления алкоголя в России и популяризацию в обществе ценностей здорового образа жизни.

В мае 2019 г. в Общественной палате состоялся круглый стол, посвященный обсуждению проекта приказа Минздрава России, устанавливающего порядок осуществления общественного наблюдения в подконтрольных Минздраву России местах принудительного содержания, на необходимость разработки которого ранее неоднократно указывала Уполномоченный в своих докладах.

В свою очередь, председатель и члены Общественной палаты принимают активное участие в работе секций Экспертного совета при Уполномоченном, на которых рассматривается широкий круг вопросов: проблемы контроля производства медицинских препаратов; обеспечение жильем уязвимых групп населения; условия содержания женщин в местах лишения свободы; механизм оперативного реагирования в случаях задержания наших граждан за рубежом и их экстрадиции; международное сотрудничество омбудсменов и др.

Взаимодействие института уполномоченных с Общественной палатой организовано по всей России. В субъектах Российской Федерации за это сотрудничество отвечают региональные уполномоченные и представители Общественной палаты на местах. Уполномоченный, со своей стороны, оказывает коллегам соответствующую методическую помощь.

3 сентября 2019 г. в Общественной палате омбудсмен приняла участие в онлайн-совещании с представителями общественных палат и региональными уполномоченными, посвященном вопросам взаимодействия с ОНК. В режиме видео-конференц-связи участники совещания обсудили вопросы, связанные с выдвижением кандидатур в составы ОНК в регионах.

В секторе взаимодействия Уполномоченного с **общественными наблюдательными комиссиями** последним оказывается всесторонняя поддержка в решении конкретных вопросов правозащитной тематики.

28 февраля 2019 г. принято участие во Всероссийском форуме председателей и членов ОНК по вопросам повышения эффективности их работы при формировании новых

составов. Одной из центральных тем форума было укрепление взаимодействия ОНК с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и общественными палатами. Говорили о расширение форматов их участия в проверочных мероприятиях, проводимых Уполномоченным, о качестве отчетов о деятельности ОНК, ежегодно представляемых федеральному омбудсмену и т. д.

В 2019 году прошла масштабная ротация ОНК в 44 субъектах Российской Федерации. В формировании новых составов принимали участие федеральный и региональные уполномоченные по правам человека, что позволило поднять уровень отбора кандидатов в ОНК и усилить коммуникации ее членов с Уполномоченным в сфере защиты лиц, находящихся в учреждениях пенитенциарной системы России и закрытых медицинских организациях, подведомственных Минздраву России. В конце года началась процедура выдвижения кандидатур в новый состав ОНК в 13 регионах.

Осуществляем постоянный мониторинг деятельности ОНК, анализ которой показал, что на сегодняшний день существует ряд проблем в законодательном регулировании их функционирования.

Наиболее острым остается вопрос финансирования расходов членов ОНК на проезд к учреждениям исполнения наказания, затрат на аренду офисов и почтовые отправления, оплату средств связи и Интернета. В этой связи члены ОНК ограничены в возможностях регулярного посещения мест принудительного содержания. К сожалению, это не позволяет всем членам ОНК осуществлять свои полномочия в полном объеме.

Например, в Брянской области представители ОНК посетили лишь 6 учреждений из 46 (13,6%), а в Новгородской области — 15 из 17 (88,2%). Редко посещали учреждения ОНК Республики Саха (Якутия) — 18 из 26 (69%), Республики Бурятия — 42 из 51 (82%).

Другой серьезной проблемой в деятельности ОНК является необходимость теоретической и методической подготовки членов комиссий, поскольку в нее приходят люди с разным образовательным уровнем, и им приходится посещать учреждения различной ведомственной принадлежности, деятельность которых регламентируется множеством нормативных правовых актов, имеющих значительные отличия. Необходимы также психологические тренинги, позволяющие членам ОНК правильно строить отношения с руководителями и сотрудниками УИС.

В 2019 году Научно-образовательным центром по правам человека во взаимодействии с Уполномоченным и региональными уполномоченными по правам человека организовано и проведено 3 обучающих семинара для членов региональных общественных наблюдательных комиссий на тему: «Общественный контроль соблюдения прав человека в местах принудительного содержания»: 29 августа 2019 г. организован обучающий семинар во Владимирской области, 24 октября 2019 г. — в Ивановской области, 20 ноября 2019 г. — в Нижегородской области.

В мероприятиях принимали участие члены региональных общественных наблюдательных комиссий, представители региональных органов государственной власти, контрольных и надзорных органов, сотрудники аппаратов региональных уполномоченных по правам человека.

Всего в рамках обозначенных трех семинаров для членов общественных наблюдательных комиссий прошли обучение 161 человек.

Очевидно, что целесообразно увеличить количество обучающих мероприятий для членов ОНК. Это не только положительно скажется на эффективности их деятельности, но и будет способствовать обмену положительным опытом, консолидации членов комиссий уже на российском уровне.

Особое значение имеет сотрудничество с **Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека**, в рамках которого в 2019 году Уполномоченный и сотрудники Аппарата участвовали в **4** заседаниях СПЧ, где обсуждались актуальные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина.



Фото: Kremlin.ru

Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Декабрь 2019 года

10 декабря 2019 г. приняла участие в заседании СПЧ под председательством Президента Российской Федерации, в ходе которого обсуждались наиболее острые вопросы в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в частности совершенствование судебной системы, поддержка соотечественников за рубежом, защита прав несовершеннолетних.

11 декабря 2018 г. на заседании СПЧ был поднят вопрос о включении в состав комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации региональных уполномоченных по правам человека. Эта инициатива была поддержана Президентом Российской Федерации[1], и в 2019 году уполномоченные всех

[1] Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека (утв. Президентом Российской Федерации 20 февраля 2019 г. № Пр-233) // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru (дата обращения: 22.08.2019).

субъектов Российской Федерации включены в составы региональных комиссий по помилованию.

Со своей стороны оказываем содействие членам СПЧ в разрешении поступающих к ним жалоб от граждан на нарушение их прав. За год получено **75** таких обращений, большая часть которых касалась вопросов соблюдения прав человека при осуществлении уголовного преследования (39 обращений) и в местах принудительного содержания (8 обращений). Поступали также обращения по вопросам защиты прав мигрантов, соблюдения жилищных прав граждан, защите прав на охрану здоровья и другим. Всем обратившимся была оказана правовая помощь в рамках компетенции Уполномоченного.

Член СПЧ обратился в интересах гражданки, которая пожаловалась на ненадлежащее расследование уголовного дела, возбужденного еще в 2012 г. по факту хищения у нее денежных средств. Предварительное следствие было приостановлено. В защиту прав гражданки Уполномоченный обратилась в прокуратуру г. Москвы. После проверки следствие по делу было возобновлено. В связи с нарушением разумного срока уголовного судопроизводства начальнику следственной части УВД по СВАО по г. Москве внесено требование, должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Немаловажной является и совместная работа с **общественными правозащитными организациями**: Комитетом «Гражданское содействие», Комитетом «За гражданские права», Комитетом солдатских матерей России, региональной общественной организацией «Благотворительный центр "Соучастие в судьбе"», Московской Хельсинкской группой, Фондом «В защиту прав заключенных», Правозащитным центром «Мемориал», Московским региональным общественным благотворительным фондом «Общественный вердикт» и др.

За год поступило **168** обращений от правозащитных НКО, в которых чаще всего ставились вопросы защиты прав человека в уголовном процессе, в учреждениях ФСИН России, а также в сфере здравоохранения.

Еще в апреле 2018 г. обратилась председатель Комитета «Гражданское содействие» С. А. Ганнушкина в защиту жилищных прав М., относящегося к особой социальной категории граждан. Из обращения следовало, что гражданин М. состоял на жилищном учете в г. Москве по льготным основаниям, но длительное время жильем не обеспечивался. В интересах заявителя Уполномоченный инициировала переписку с прокуратурой и Правительством г. Москвы. В результате этого в июле 2019 г. с гражданином М. был заключен договор найма специализированного жилого помещения и он получил благоустроенное жилье.

В рамках взаимодействия с правозащитными НКО также проводились круглые столы, конференции, встречи, на которых вырабатывались совместные позиции, решения, рекомендации в адрес государственных органов по актуальным проблемам, в том числе: по вопросам длительного удерживания в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан, в отношении которых принято решение об их выдворении; по совершенствованию законодательства, направленного

на противодействие пыткам; по гарантированию права на квалифицированную юридическую помощь; по восстановлению прав обманутых вкладчиков и др.

В свою очередь, представители НКО принимали активное участие в конференциях, круглых столах и просветительских проектах на тему прав человека, проводимых Уполномоченным и Аппаратом, в том числе на международном уровне. Правозащитные организации являются постоянными участниками международных конференций омбудсменов. Участие российских правозащитников и уполномоченных во встречах с представителями зарубежных государств и международных организаций демонстрирует открытость нашего государства для институтов гражданского общества.

Так, 17 декабря 2019 г. председатель межрегиональной общественной благотворительной организации «Комитет за гражданские права», член СПЧ А. В. Бабушкин представил взгляд со стороны гражданского общества на актуальные правозащитные проблемы в ходе III Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов».

18 октября 2019 г. Уполномоченный организовала и провела при участии научного и педагогического экспертных сообществ и международных органов (УВКПЧ ООН, Программного офиса Совета Европы в России) круглый стол на тему «Эффективность преподавания дисциплины "Права человека" в образовательных организациях». В ходе дискуссии были поддержаны предложения правозащитного сообщества о необходимости введения дисциплины «Права человека» в образовательный процесс школ[1].



Подписание соглашения о сотрудничестве с Всероссийским обществом инвалидов. Октябрь 2019 года

Отдельной строкой в работе Уполномоченного идет взаимодействие с **Всероссийским обществом инвалидов**, которое объединило особых людей по всей стране и является членом Международной организации инвалидов. В деятельности института уполномоченных большое внимание уделяется защите прав человека с ограниченными возможностями здоровья. Граждане этой категории имеют повышенные потребности, поэтому 31 октября 2019 г. омбудсменом было подписано **соглаше-**

[1] См. параграф 5.2.

ние о сотрудничестве с Всероссийским обществом инвалидов. По результатам его реализации ожидается усиление эффекта в сфере защиты прав инвалидов по всем направлениям их жизнедеятельности и особенно в трудоустройстве, образовании, лечении, реабилитации, социализации.

В рамках соглашения будут проводиться регулярные двусторонние консультации по вопросам соблюдения и защиты прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, разрабатываться совместные предложения по совершенствованию законодательства, а также осуществляться мониторинг правоприменения в сфере реализации прав инвалидов. Документ также предусматривает взаимный обмен информацией, аналитическими и справочными материалами по вопросам защиты прав инвалидов, совместную научно-исследовательскую работу в этой области.

Серьезную роль в правозащитной деятельности играет научное сообщество. Его мнение учитывается при решении актуальных задач, направленных на улучшение правового климата в сфере прав человека. Связующим звеном между институтом омбудсменов и научным сообществом является **Экспертный совет при Уполномоченном**. В 2019 году проведено **13 заседаний его секций**, на которых обсуждались разнообразные вопросы, связанные с выработкой предложений по обеспечению прав и свобод граждан.

2 апреля 2019 г. состоялось заседание секции по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве и в местах принудительного содержания. В нем приняли участие члены Консультативно-правозащитной группы при Экспертном совете, видные юристы, ученые-практики, а также представители правозащитного сообщества.

В ходе научно-практической дискуссии правозащитники предложили создать рабочую группу по разработке законопроекта, устанавливающего уголовную ответственность за применение пыток и жестокое обращение с человеком, с участием сотрудников Аппарата Уполномоченного, членов Экспертного совета, представителей правозащитного сообщества и независимых экспертов в области уголовного права и криминологии. Соответствующий законопроект в настоящее время разработан.

3 июня 2019 г. проведено заседание секции по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве и в местах принудительного содержания по теме «Совершенствование законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина в части применения статьи 105.1 УПК РФ "Запрет определенных действий"». По результатам анализа экспертных мнений единодушно поддержана инициатива уполномоченного по правам человека в Томской области Е.Г. Карташовой о внесении поправок в ч. 8 ст. 105.1 УПК РФ в части использования телефонной и иной связи в процессе общения подозреваемых или обвиняемых лиц с защитниками.

Членами Экспертного совета подготовлено **39 заключений, экспертных мнений и предложений** по актуальным темам правоприменительной практики, связанным с обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, в 2019 году членами Экспертного совета направлено более 50 предложений в Доклад о деятельности Уполномоченного за 2019 год, которые позволили значительно повысить его научную обоснованность. Также экспертные оценки учитывались при подготовке

ходатайств в судебные органы о пересмотре вступивших в законную силу судебных решений и в публичных выступлениях Уполномоченного.

Члены Экспертного совета активно участвуют в подготовке предложений, направленных на совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина, форм и методов их защиты. Уполномоченным учтены в законотворческой деятельности многие их предложения, в том числе о дополнении УК РФ нормой об уголовной ответственности за пытки, о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», об уточнении правового регулирования порядка совершения религиозных обрядов лицами, содержащимися под стражей, и др.

Представители Экспертного совета являются постоянными участниками конференций и круглых столов, проводимых Уполномоченным, в том числе при ее участии. Практическая деятельность в рамках Экспертного совета находит широкое отражение в научных работах его членов по правозащитной проблематике[1].

2019 г. отмечен активным участием членов Экспертного совета в III Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов», в работе круглого стола УВКПЧ ООН и Уполномоченного на тему «Показатели в области прав человека: измерение и выполнение», в V Международной научно-практической конференции «Инклюзивное образование: непрерывность и преемственность», в работе круглого стола, проведенного Уполномоченным совместно с ГБУ культуры г. Москвы «Библиотека искусств им. А. П. Боголюбова» на тему «Актуальные проблемы защиты культурных прав» и в ряде других мероприятий.



Заседание Экспертного совета при Уполномоченном. Декабрь 2019 года

[1] Понкина А. А., Понкин И. В. Права врачей. М., 2019; Право и нравственность: научно-правовой и исторический анализ: монография / под ред. Д.К. Нечевина. М, 2019; Эбзеев Б. С. Конституционное право России. Учебник. М., 2019; Павленко Е. М. Конституция в произведениях искусства. М., 2019; Профессиональные навыки юриста: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / под ред. М. В. Немытиной. М., 2019; Европейская система защиты прав человека: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Х. Абашидзе. М., 2019.

24 декабря 2019 г. в Доме прав человека под председательством Уполномоченного состоялось общее заседание Экспертного совета, в котором приняли участие члены Совета Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правозащитного и научного сообществ, региональные уполномоченные. В ходе заседания были подведены итоги деятельности за 2019 год, а также рассмотрены актуальные проблемы прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Признанием заслуг правозащитного сообщества является ежегодное поощрение государством выдающихся достижений граждан в области защиты прав и свобод человека и гражданина в форме высокой **Государственной премии**, которую в различные годы получили из рук Президента Российской Федерации такие выдающиеся общественные правозащитники, как Л. М. Алексеева, Е. П. Глинка, М. Б. Терентьев. На протяжении четырех 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 благотворительной деятельности.

27 мая 2019 г. Уполномоченным проведено итоговое заседание 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.

10 декабря 2019 г. Президентом Российской Федерации подписан Указ «О присуждении Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности 2019 года»[1]. На его основании Государственная премия за правозащитную деятельность присуждена председателю совета Общероссийской общественной благотворительной организации «Союз семей военнослужащих России» М. А. Большаковой; Государственная премия за благотворительность присуждена актеру театра и кино, кинорежиссеру, учредителю благотворительного фонда К. Ю. Хабенскому.

Одной из форм государственной поддержки НКО являются гранты Президента Российской Федерации[2], распределяемые Координационным комитетом по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества под председательством Первого заместителя Руко-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 10 декабря 2019 г. № 594 «О присуждении Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности 2019 года» // СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7365.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества» // СЗ РФ. 2019. № 5. Ст. 365.

водителя Администрации Президента Российской Федерации С. В. Кириенко[1]. Уполномоченный принимает участие в его работе и при необходимости отстаивает позиции по выделению грантовой поддержки наиболее результативным общественным организациям правозащитной направленности.

По итогам первого конкурса, проведенного в 2019 г., поддержано 1644 социально значимых проекта из всех субъектов Российской Федерации (всего было представлено 9011 заявок). На их реализацию некоммерческим организациям выделено 3,31 млрд руб. Во втором конкурсе 2019 г. приняли участие 8432 проекта, на 9% увеличилось количество проектов, поданных по направлению «Защита прав и свобод человека и гражданина» и на 13% — по направлению «Социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан». По результатам конкурса принято решение о поддержке проектов 2128 организаций, которым предоставлены гранты на общую сумму 4 млрд 350 млн руб.[2]

10 декабря 2019 г. в Международный день прав человека в стенах Московского музыкального театра «Геликон-опера» Уполномоченный провела **четырнадцатую церемонию награждения медалью Уполномоченного «Спешите делать добро»**.



Уполномоченный с лауреатами премии «Спешите делать добро». Декабрь 2019 года

Данная награда учреждена в целях поощрения за большой вклад в дело защиты прав и свобод человека и гражданина. По традиции медали вручены людям и организациям, чьи добрые дела и подвиги, совершенные порой даже ценой собственной жизни, достойны самого глубокого уважения и навсегда останутся в сердцах граж-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 2017 г. № 137 «О Координационном комитете по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества» // СЗ РФ. 2017. № 15. Ст. 2159.

[2] 2128 НКО получат президентские гранты на общую сумму 4,35 млрд рублей по итогам второго конкурса 2019 года // Официальный сайт Фонда Президентских грантов. URL: https://xn-80afcdbalict6afooklqi5o.xn-p1ai/public/news/news-list (дата обращения: 16.12.2019).

дан. Лауреатами стали 10 человек, которых объединяет бескорыстное и беззаветное служение великой идее добра и милосердия:

Татьяна Петрова, создатель первой паллиативной онкологической службы в городе Калуге и Калужской области;

Светлана Неволина, председатель правления Пермской региональной общественной организации по поиску пропавших, защите и спасению людей в условиях чрезвычайных ситуаций «Поиск-Пермь»;

Елена Ларионова, учредитель «Центра военно-патриотического воспитания "Взлет"» (город Хабаровск);

Валентина Петренко, председатель Всероссийского движения «Матери России»;

«Губернский центр горнолыжного спорта и сноуборда», на базе которого реализуется реабилитационная программа для людей с инвалидностью «Лыжи мечты»;

Айшат Гамзаева, по инициативе которой в городе Махачкале начала свою работу региональная общественная организация помощи инвалидам «Жизнь без слез»;

Роман Романов, директор Государственного музея истории ГУЛАГа;

Григорий Свердлин, руководитель крупнейшей в России общественной организации помощи бездомным людям «Ночлежка»;

Константин Мехряков, основатель и художественный руководитель детского инклюзивного театра «Надежда» для детей с инвалидностью;

Нина Белоус, преподаватель Нижегородского гуманитарного колледжа, которая уже 9 лет является членом ОНК по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействию лицам, находящимся в местах принудительного содержания Нижегородской области.

Планируем дальше укреплять сотрудничество с институтами гражданского общества в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, искать новые формы такого взаимодействия.




ДОМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА






МОСКАЛЬКОВА
Татьяна













Глава 8

РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На протяжении 20 лет рядом с Уполномоченным всегда работает команда единомышленников, трудолюбивых и ответственных людей, настоящих профессионалов своего дела. Каждый день они принимают обращения граждан, рассматривают жалобы, взаимодействуют с региональными уполномоченными, с представителями национальных и международных правозащитных институтов, проводят мероприятия в рамках программ правового просвещения. Без Аппарата деятельность Уполномоченного просто трудно себе представить.

Важнейшим событием в жизни Уполномоченного и Аппарата в 2019 году стало обретение ими нового офиса — **Дома прав человека**, торжественное открытие которого состоялось 10 декабря 2019 г., в **Международный день прав человека**.



Открытие Дома прав человека. Декабрь 2019 года

Таким образом, выполнено еще одно важное требование международных актов по укреплению гарантий независимости государственного правозащитного института от органов исполнительной власти. Парижскими принципами 1993 года установлено, что «**национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием**. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения с тем, чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость». Данные подходы отражены также в «Общих замечаниях» Подкомитета по аккредитации ГАНРИ, принятых в марте 2018 года, Венецианских принципах 2019 года, Заключениях Венецианской комиссии относительно института омбудсмена.

Названное требование отражено и в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который устанавливает, что имущество, необходимое Уполномоченному и его Аппарату для осуществления их деятельности, находится в их оперативном управлении и является государственной собственностью (часть 5 статьи 38).

Строительство нового здания для Уполномоченного свидетельствует об уважительном отношении власти к правам и свободам человека и гражданина, к институту государственной правозащиты, к гражданам, которые добиваются справедливости.

Сердце здания — приемная граждан, которая оборудована по последнему слову техники. В ней налажена система электронной очереди, обеспечивается доступ к справочно-правовым системам, имеется игровой детский уголок.



Приемная граждан Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В **Доме прав человека** создана доступная среда для людей с ограниченными возможностями.

Основные системы здания функционируют в формате «Умный дом». Создан ситуационный центр, который позволяет организовывать многосторонние видеоконференции, предоставляющие возможность жителям даже из самых отдаленных регионов страны общаться с государственным правозащитником и сотрудниками Аппарата, с региональными уполномоченными, представителями органов власти всех уровней. В 2020 году также планируется ввод в действие новой системы регистрации обращений граждан, электронного документооборота, усовершенствованного классификатора обращений, позволяющего учитывать все необходимые социальные характеристики заявителей, жалоб и обращений, а также сопряженного с классификаторами, применяемыми в других государственных органах. Будет внедрен обмен документами и данными с другими государственными органами посредством межведомственного электронного документооборота и систем межведомственного электронного взаимодействия, что позволит существенно повысить эффективность работы Аппарата.

Благоприятные условия для осуществления трудовой деятельности предусмотрены для сотрудников Аппарата: удобные кабинеты, конференц-зал, залы для совещаний, электронная и традиционная библиотеки и т. д.

Штатная численность Аппарата Уполномоченного сегодня составляет 250 единиц. В рамках совершенствования структуры Аппарата создано управление обеспечения деятельности и укреплены подразделения, занимающиеся работой с жалобами граждан (структура Аппарата показана на рис. 59).

В настоящее время 99% служащих и работников Аппарата имеют высшее образование. Из них 2 являются докторами наук, 19 — кандидатами наук. Стаж государственной службы 20 лет и более имеют 36%, 14% — от 15 до 20 лет, 14% — от 10 до 15 лет, 16% — от 5 до 10 лет.

В 2019 году проведена большая работа по повышению квалификации кадрового состава: 87 служащих прошли дополнительное профессиональное обучение по различным программам в ведущих вузах страны.

Деятельность сотрудников Аппарата каждый год получает заслуженное признание. В 2019 году указами Президента Российской Федерации присвоены классные чины 5 служащим Аппарата Уполномоченного[1]; 1 служащему объявлена Благодарность Президента Российской Федерации; Почетной грамотой или Благодарностью Уполномоченного отмечены 47 служащих Аппарата.

В прошедшем году силами Аппарата обеспечено проведение 13 заседаний секций Экспертного совета при Уполномоченном, 2 заседания Совета уполномоченных по правам человека, 2 заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека (по вопросам защиты трудовых прав граждан, 16 мая 2019 г., город Казань; по вопросам защиты прав потерпевших в уголовном и административном процессе, 11 декабря 2019 г., город Москва), реализовано 17 масштабных системных правопросветительских проектов, в рамках которых организовано 43 мероприятия. Сотрудники Аппарата приняли участие в 8 заседаниях координационных советов уполномоченных по правам человека по федеральным округам.

На протяжении всего года служащими Аппарата осуществлялись разработка и сопровождение предложений по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина. Так, сотрудники Аппарата участвовали в составе 9 рабочих групп и комиссий по разработке законопроектов, в том числе по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав инвалидов на охрану здоровья и медицинскую помощь; законодательному регулированию отдельных вопросов освобождения от отбывания уголовного наказания в связи с болезнью; совершенствованию законодательства о деятельности уполномоченных по правам человека, законодательства в сфере миграции и других.

В течение года служащие Аппарата приняли участие в 5 парламентских слушаниях, организованных Государственной Думой и Советом Федерации, 50 конференциях, круглых столах по актуальным вопросам совершенствования российского законодательства.

По поручению Уполномоченного служащие Аппарата осуществили 359 приемов граждан и приняли в общей сложности 4482 человека, участвовали по поручению

[1] Указ Президента Российской Федерации от 16 апреля 2019 г. № 173 «О присвоении классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации и классных чинов юстиции федеральным государственным гражданским служащим» // СЗ РФ. 2019. № 16. Ст. 1917; Указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2019 г. № 432 «О присвоении классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации и классных чинов юстиции федеральным государственным гражданским служащим» // СЗ РФ. 2019. № 37. Ст. 5158.

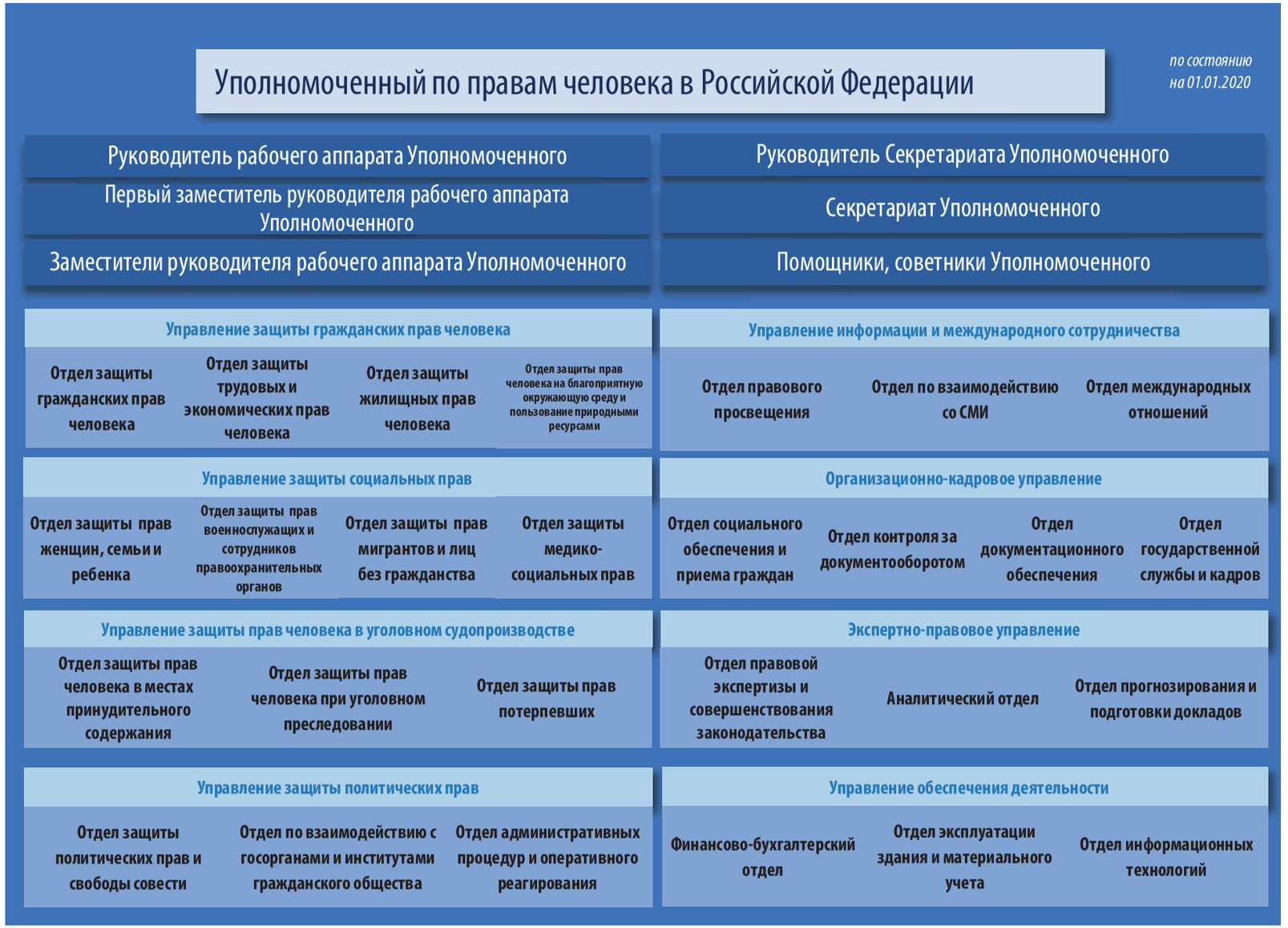


Рис. 59. Структура рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченного в 88 судебных заседаниях, обеспечивали деятельность Уполномоченного во время рабочих поездок, в том числе зарубежных.

За год сотрудники Аппарата выезжали 76 раз в служебные командировки, из них 26 рабочих поездок осуществлено за пределы Российской Федерации. Стали практиковаться выездные проверки по жалобам, поступившим в адрес Уполномоченного. Но их количество ограничено не только финансовыми возможностями.

Остается актуальной задача расширения полномочий сотрудников Аппарата по оказанию помощи людям, права которых были нарушены. К сожалению, несмотря на то что служащие Аппарата осуществляют широкий круг функций, обеспечивающих реализацию мандата Уполномоченного, не все они закреплены законодательно. Так, не регламентирован порядок посещения служащими Аппарата органов публичной власти и организаций, включая места принудительного содержания. Этот законодательный пробел приводит к необоснованным отказам в допуске представителей Аппарата, что препятствует проведению проверок по жалобам или по информации о массовых (грубых) нарушениях прав и свобод граждан.

В этой связи представляется целесообразным предоставить служащим Аппарата возможность по поручению Уполномоченного проводить проверки обстоятельств, изложенных в жалобах, и посещать места принудительного содержания. Это будет способствовать укреплению гарантий прав и свобод граждан, а также повышению эффективности в восстановлении их нарушенных прав. Для достижения указанных целей предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Исходя из изложенных в Докладе проблем, Уполномоченный предлагает государственным органам и субъектам права законодательной инициативы рассмотреть возможность осуществления ряда мер в целях обеспечения, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

— провести парламентские слушания с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, посвященные 70-летию Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*параграф 6.2. Взаимодействие с международными организациями*);

— продолжить совместно с Уполномоченным работу над проектом федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"», учитывающим накопленный опыт и современные реалии (*параграф 1.3. Основные результаты рассмотрения обращений граждан*).

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

— ускорить рассмотрение и принятие следующих проектов федеральных законов:

— № 710584-7 «О внесении изменений в статьи 239 и 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и статью 78 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» (*параграф 2.1. Право избирать и быть избранным*);

— № 818933-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации"» (о совершенствовании механизма миграционного учета иностранных граждан) (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации. Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства*);

— № 340620-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)"» (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— № 736450-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части предоставления гарантий по выплате выходного пособия и сохранению среднего месячного заработка работнику, увольняемому в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, в том числе из организации, расположенной в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» *(параграф 3.1. Трудовые права*);

— № 893354-7 «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации"», предусматривающего исключение из числа застрахованных лиц пенсионеров, осуществляющих обязанности опекунов или попечителей по договору возмездной опеки (*параграф 3.3. Право на социальное обеспечение*);

— № 735006-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о доступе к информации о состоянии окружающей среды) (*параграф 3.7. Право на благоприятную окружающую среду и право на землю*);

— № 859631-7 «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части уточнения порядка определения начала исчисления разумного срока уголовного судопроизводства» *(параграф 4.2. Защита прав потерпевших*);

— № 612292-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» (*параграф 4.1. Защита прав человека в уголовном процессе*);

— № 269379-7 «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"», направленного на предоставление общественным наблюдательным комиссиям 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 (*параграф 4.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*);

— № 762538-7 «О внесении изменений в статьи 73 и 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации» (по вопросу перевода осужденного в исправительное учреждение, расположенное вблизи его места жительства или его близких родственников) (*параграф 4.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*).

Правительству Российской Федерации:

— рассмотреть возможность разработки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, предусматривающих:

— ограничение депортации иностранных граждан из России в государства своего гражданства, если есть серьезные основания полагать, что в указанных государствах иностранный гражданин подвергнется реальной опасности жестокого обращения или угрозы для жизни (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации. Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства*);

— определение перечня профессий работников железнодорожного транспорта общего пользования, забастовка которых является незаконной и не допускается (в соответствии с пунктом 2 статьи 34 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации») (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— усиление уголовной ответственности работодателей за преднамеренное и фиктивное банкротство (статьи 196 и 197 УК РФ) и отнесение частей первой и второй статьи 145.1 УК РФ к категориям преступлений средней тяжести, а третьей части — к тяжким преступлениям (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— исключение практики начисления работодателем в оплату труда не выше МРОТ компенсационных выплат, в том числе сумм, полагающихся за работу в праздники (выходные), ночью и сверхурочно в соответствии со статьями 129 и 133 ТК РФ (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— внесение изменений в пункт 3 статьи 8 Федерального закона 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 детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— дополнение части 1 статьи 39 УПК РФ положением о передаче уголовных дел, расследуемых свыше 12 месяцев, в вышестоящие следственные органы (*параграф 4.2. Защита прав потерпевших*);

— ускорить подготовку и внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов:

— о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, направленного на совершенствование законодательства, устанавливающего уголовную ответственность за пытки (*параграф 4.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*);

— о введении временного документа, удостоверяющего личность лица без гражданства на территории Российской Федерации (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации. Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства*);

— рассмотреть вопрос о внесении изменений в разрабатываемый КоАП РФ в части включения в него следующих положений:

— об административной 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 и включить данные нормы в главу «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— об административной ответственности за нарушение тишины и покоя в ночное время в главу, предусматривающую ответственность за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— о закреплении правового статуса потерпевшего в административном процессе и признании лица потерпевшим с момента совершения в отношении него противоправного деяния (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— о развитии института состязательности при производстве по делам об административных правонарушениях путем конкретизации условий обеспечения квалифицированной юридической помощи лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении (*параграф 4.4. За-*

щита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях);

— о закреплении перечня обязательных случаев участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях с целью исключения выполнения функции стороны обвинения судом (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— о расширении сферы действия порядка исполнения наказания, предусматривающего возможность уплатить половину назначенного штрафа в течение 20 дней с момента вынесения названного процессуального решения и действующего в сфере административных правонарушений в области дорожного движения, на иные виды административных правонарушений в области благоустройства территории и предпринимательской деятельности (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— об ужесточении административной ответственности за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— рассмотреть вопросы:

— о включении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в национальный проект «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"»[1] в качестве участников и соисполнителей с выделением в федеральном проекте «Цифровое государственное управление» отдельной задачи по созданию единой государственной информационной системы «Правозащита», определив Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в качестве оператора системы (*параграф 7.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*);

— об установлении единых требований к интернет-сервисам органов государственной власти для подачи к ним обращений граждан в электронной форме (*параграф 2.4. Право на обращение в государственные и муниципальные органы*);

— о разработке комплекса дополнительных мероприятий по стимулированию развития строительства арендного жилищного фонда социального использования для обеспечения жильем граждан с невысоким уровнем дохода (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— о возможности изменения условий участия в программе «Обеспечение жильем молодых семей» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и жилищно-коммунальными услугами граждан Российской Федерации», повысив возраст ее участников, а также об увеличении объемов финансирования программы (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— о внесении изменений в методику расчета стоимости оплаты обращения с ТКО для жителей многоквартирных домов, в том числе урегулировать вопрос перерасче-

[1] Паспорт национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации"» // Официальный сайт Минкомсвязи России. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

та услуги для временно отсутствующих граждан и собственников нескольких жилых помещений (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— о предоставлении права на денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений гражданам, уволенным из правоохранительных органов, и членам их семей, состоящим в очереди на получение жилых помещений, или единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения в случае их выселения из служебных жилых помещений (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— 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 (*параграф 3.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь*);

— о возможности предоставления государственного сертификата на материнский (семейный) капитал отцам, одиноко воспитывающим детей, матери которых, будучи иностранными гражданами, умерли (*параграф 3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства*);

— о предоставлении права на алименты детям, достигшим совершеннолетия, но обучающимся в государственных и муниципальных организациях общего образования, — до момента окончания обучения в указанных организациях (*параграф 3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства*);

— о распространении действий целевых программ «Земский доктор» и «Земский фельдшер» на медицинский персонал органов внутренних дел и уголовно-исполнительной системы (*параграф 4.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*).

Министерству юстиции Российской Федерации:

— подготовить обзор постановлений ЕСПЧ, вынесенных в 2010–2020 годах по вопросам нарушения прав граждан в местах принудительного содержания России. По результатам его обсуждения разработать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, направленные на усиление гарантий государственной защиты прав граждан (*параграф 4.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы*).

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

— использовать опыт Республики Башкортостан, города Москвы, Московской, Брянской, Свердловской областей в части регулирования института административной ответственности за нарушение прав инвалидов в сфере беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, беспрепятственного пользования железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*).

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ[1]

Аппарат	—	рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
БВС РФ	—	Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
БДИПЧ ОБСЕ	—	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
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
ЕАЭС	—	Евразийский экономический союз
ЕИО	—	Европейский Институт Омбудсмена
ЕКПП	—	Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания
ЕЭК	—	Евразийская экономическая комиссия
ЕСПЧ	—	Европейский Суд по правам человека
ЖК РФ	—	Жилищный кодекс Российской Федерации
ЖСК	—	жилищно-строительный кооператив
ЗК РФ	—	Земельный кодекс Российской Федерации
ИВС	—	изолятор временного содержания
КАС РФ	—	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КоАП РФ	—	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

[1] 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).

МИА	—	международное информационное агентство
МСЭ	—	медико-социальная экспертиза
МФЦ	—	многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг
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
РВП	—	разрешение на временное проживание
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
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
ЦВСИГ	—	центр временного содержания иностранных граждан
ЦУР	—	цели в области устойчивого развития
Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека	—	Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации