

ДОКЛАД  
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ЗА 2016 ГОД



*Мир, прогресс, права человека — эти три цели неразрывно связаны, нельзя достигнуть какой-либо одной из них, пренебрегая другими.*

А. Д. Сахаров

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО .....	5
1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ И МОНИТОРИНГ ОБРАЩЕНИЙ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	11
2. ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД.....	39
3. ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ.....	71
4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ, В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	135
5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ И МЕЖДУНАРОДНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ .....	171
6. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	199
7. РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	217
8. РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ.....	221
ПРИЛОЖЕНИЯ К ДОКЛАДУ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	229
ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ .....	244



*Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год подготовлен в соответствии с ч. 1 ст. 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, в Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.*

---

\* Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

Здесь и далее в сносках указывается только источник первоначального опубликования нормативного правового акта; источники последующих изменений в правовой акт можно найти в соответствующих справочно-правовых системах.



Москалькова  
Татьяна Николаевна,  
Уполномоченный  
по правам человека  
в Российской Федерации

**В**ЭТОМ году исполнилось **20 лет со дня принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»** — первого в истории России правового акта, ставшего законодательной основой для нового уникального института государственной защиты прав и свобод человека. С его принятием началась новая эпоха во взаимодействии государства и гражданского общества, изменилось отношение к правозащитному сообществу, возник принципиально иной диалог между гражданином и властью. Глава государства еще из одного независимого источника стал получать информацию о соблюдении прав человека и гражданина во всех сферах общественно-политической и социально-экономической жизни страны, о самочувствии общества в целом.

За время существования института удалось восстановить права множества граждан, внести свою лепту в правовое просвещение и борьбу с правовым нигилизмом, в укрепление авторитета России на международной арене, совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

Количество обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (далее также — Уполномоченный) за 20 лет выросло почти в 10 раз. А это означает, что люди поверили в институт и видят, что Уполномоченный действительно может помочь им в решении острых жизненных проблем, поскольку новая государственная система защиты прав человека — это тот инструмент, который позволяет, с одной стороны, «держать руку на пульсе» с самыми отдаленными регионами и осуществлять постоянный мониторинг соблюдения прав и свобод граждан, с другой — не забывая о помощи в решении сиюминутных проблем людей, сообщать об их нуждах высшим органам государственной власти страны, протянуть руку помощи и защитить человека там, где ему труднее всего: в суде, прокуратуре, полиции, в местах принудительного содержания.

Зрелость и эффективность института Уполномоченного была признана и международным сообществом. В декабре 2014 года Бюро Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов подтвердило в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации **высший аккредитационный статус «А» на период с 2014 по 2019 год.**

Особую роль в укреплении правового каркаса системы государственной защиты прав сыграли инициированные Президентом Российской Федерации изменения в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», принятые в 2015 году, благодаря которым Уполномоченный получил дополнительные возможности для защиты прав и свобод граждан, нарушенных решениями или действиями органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, а так-

же для обеспечения единства и согласованности правозащитной деятельности уполномоченных. Подчеркивая востребованность и зрелость института уполномоченных, Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «...институт уполномоченных по правам человека состоялся... Он нужен, он востребован обществом. Именно здесь люди находят поддержку в защите своих социальных, трудовых, жилищных, экономических и политических прав»<sup>1</sup>.

За 20-летие существования института Уполномоченного сформировалась также **полноценная система уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации** (далее также — региональные уполномоченные). Сегодня во всех субъектах Российской Федерации приняты и действуют законы об уполномоченных по правам человека и прошли их назначения региональными органами законодательной власти на основе демократических процедур. Это позволяет выполнять главную задачу института: эффективно работать с обращениями граждан так, чтобы тысячи писем и личных просьб о помощи не остались без внимания. Ведь каждое из них — это чья-то судьба.

Двадцать лет — это целая эпоха в области правозащиты, и у каждого ее периода был свой Уполномоченный: Олег Орестович Миронов (май 1998 года — февраль 2004 года), Владимир Петрович Лукин (февраль 2004 года — март 2014 года) и Элла Александровна Памфилова (март 2014 года — март 2016 года). Все они внесли свой неоценимый вклад в практику отстаивания прав человека.

Несмотря на значительные изменения в стране в области построения демократического общества, в **2016 году проблемы защиты человека** от беззакония, произвола и несправедливости по-прежнему были крайне актуальны. Граждан возмущают волокита и формализм, бездушие и хамство, попрание чести и достоинства, мздоимство и пренебрежительное отношение к человеческим ценностям. Об этом они пишут в своих обращениях, с этими претензиями к чиновникам приходят на личный прием к Уполномоченному. Благодаря инструментарию, предоставленному Уполномоченному Федеральным конституционным законом, совместно с судебными органами, прокуратурой, органами внутренних дел и органами уголовно-исполнительной системы удалось помочь восстановить нарушенные права большого числа граждан: были отменены незаконные решения судов, реабилитированы невинные, возвращено необоснованно отнятое жилье, прекращено преследование по заказным делам.

Древние римляне любили повторять: «Vox rópuli vox Déi» — «Глас народа — глас Божий». Услышать его — значит точно диагностировать те социальные болезни, которые представляют наибольшую опасность для здоровья гражданского общества. Так, в ходе исследования Фонда «Общественное мнение», проведенного по просьбе Уполномоченного, 46% опрошенных граждан указали, что, по их мнению, права человека в России не соблюдаются. Противоположную точку зрения разделили 39% граждан.

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/news/47179> (дата обращения: 21.03.2017).



Вызывает тревогу и сложная демографическая ситуация в стране, неразрывно связанная с **правом на жизнь**: в 2016 году число умерших неестественной смертью от внешних причин составило 153517 человек. А всего умерло — 1887913 человек.

Все это, конечно, связано с внешними и внутренними факторами, которые требуют глубокого осмысления, анализа и адекватных мер.

Деятельность Уполномоченного в **2016 году осуществлялась на фоне таких глобальных событий, как:** продолжающаяся у границ России гуманитарная катастрофа на **Украине**; миротворческая операция Вооруженных Сил России в **Сирии**; экономическое давление в форме **антироссийских санкций**; **девальвация национальной валюты**; неблагоприятная **конъюнктура на сырьевых рынках**.

На этом фоне оставались нерешенными проблемы бедности, углубляющегося материального расслоения общества, усиления социального неравенства, несовершенства социальных лифтов, высокого уровня бюрократии и коррупции, инфляционных процессов, падения уровня доходов и потребительского спроса со стороны населения, снижения потока инвестиций, оттока и вывоза капитала и многие другие.

Названные и иные социальные проблемы хорошо видны при анализе обращений, поступающих в адрес Уполномоченного. Так, крайне болезненной для граждан продолжает оставаться проблема нарушений жилищных прав. Это касается: нарушений права на жилищное и коммунальное обслуживание, права на **жилье** для детей-сирот, права на переселение из домов, находящихся в аварийном состоянии, а также неисполнения судебных решений по предоставлению жилья. Немало нерешенных проблем остается и в сфере социальной и медицинской помощи **лицам с ограниченными возможностями здоровья**.

Люди, особенно в регионах, жалуются на отсутствие качественной и доступной медицинской помощи, на необъяснимые скачки цен на самые необходимые лекарственные препараты. Много жалоб приходит на нарушение положения Конституции Российской Федерации о праве на свободу труда и его справедливую оплату. Весьма актуальной остается тема соблюдения прав граждан в ходе производства по уголовным, гражданским и административным делам, соблюдения условий содержания под стражей в местах лишения свободы. Это — самые болевые точки общероссийского масштаба. Но есть еще немало не менее острых тем, таких как проблема пенсионного обеспечения граждан, выплата пособий и льгот, проблемы коренных и малочисленных народов и другие.

Проблемы социально-экономического характера стали причиной протестных акций шахтеров, фермеров, водителей-дальнобойщиков. Их требования рассматривались и были в основном удовлетворены. При этом активное содействие в защите конституционных прав и свобод протестующих оказал институт Уполномоченного по правам человека. В чрезвычайно сложных ситуациях проявилось его главное преимущество: возможность выступить посредником между государственными структурами и гражданским обществом, помочь най-

ти компромисс исходя из принципов справедливости. Великий философ Иммануил Кант говорил: «Когда справедливость исчезает, то не остается ничего, что могло бы придать ценность жизни людей».

2016 год показал немало примеров успешных совместных действий Уполномоченного и государственных структур. В первую очередь — **в период ключевого и определяющего события года** — избирательной кампании и выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва. Соглашение о взаимодействии в период проведения избирательных кампаний и кампаний референдума, подписанное Уполномоченным с Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, позволило содействовать максимальной прозрачности избирательного процесса, а значит и легитимности выборов в целом.

Примером эффективного международного сотрудничества стало уникальное по своему значению мероприятие по перемещению граждан Украины, осужденных украинскими судами за преступления, совершенные на территории Украины до воссоединения Крыма с Россией, на территорию Украины. Это событие (передача осуществилась в марте 2017 года) показало всему миру, что в нашей стране не на словах, а на деле реализуется принцип абсолютного приоритета прав и свобод человека. Был создан прецедент, наглядно демонстрирующий, что усилия гражданского общества при поддержке властных структур, направленные на защиту прав и свобод человека, способны достигать результата даже там, где бессильны политические и юридические процедуры.

Одним из востребованных инструментов правового просвещения являются доклады уполномоченных по правам человека. Они содержат информацию о рассмотрении уполномоченными индивидуальных и коллективных жалоб и обращений, противоречиях между международным и национальным правом, законодательных коллизиях и иных проблемах в области прав человека, а также предложения, направленные на совершенствование законодательства, правового просвещения, международного сотрудничества и правоприменительной практики.

В представленном Докладе о деятельности Уполномоченного (далее также — Доклад) сохраняется преемственность с докладами прошлых лет. Как и прежде, по итогам работы Уполномоченного и анализа системных проблем в области прав человека в Докладе сформулированы рекомендации отдельным государственным органам.

Доклад состоит из вступительного слова, **восьми глав**, объединяющих **26** параграфов, а также приложений.

Первая глава посвящена рассмотрению правозащитной ситуации в России в 2016 году: показана актуальность научно-аналитического осмысления факторов, определяющих состояние соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, отражено общественное восприятие ситуации с правами человека по результатам социологических исследований, а также приведены обобщенные сведения по обращениям, поступившим к Уполномоченному.





В следующих трех главах представлены результаты деятельности Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, названы основные проблемы, которые поднимали граждане и институты гражданского общества перед Уполномоченным в 2016 году, предложены пути их решения. В связи с тем, что к Уполномоченному чаще всего поступают жалобы на нарушения прав в ходе уголовного судопроизводства в уголовно-исполнительной сфере, а также при производстве по делам об административных правонарушениях, эта проблематика выделена отдельно.

Пятая глава посвящена иным направлениям деятельности Уполномоченного, закрепленным в п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: совершенствованию законодательства о правах человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, а также развитию международного сотрудничества.

В самостоятельной главе представлены выработанные практикой формы и результаты взаимодействия Уполномоченного с федеральными органами государственной власти, а также с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации. Седьмая глава посвящена рабочему аппарату Уполномоченного (далее также — Аппарат): его функциям, структуре и перспективам развития. Завершают Доклад рекомендации и предложения государственным органам по принятию мер в целях обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Приложением к Докладу является «Правозащитная карта России» — информационно-просветительский проект (программный ресурс), содержащий статистические сведения, результаты социологических исследований, информацию о деятельности федерального и региональных уполномоченных по правам человека, тексты и перечни нормативных правовых актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, регламентирующих их деятельность. Это одна из первых попыток системно представить реальное состояние дел с правами и свободами человека и гражданина в нашей стране, показать роль института уполномоченных по правам человека в их защите.

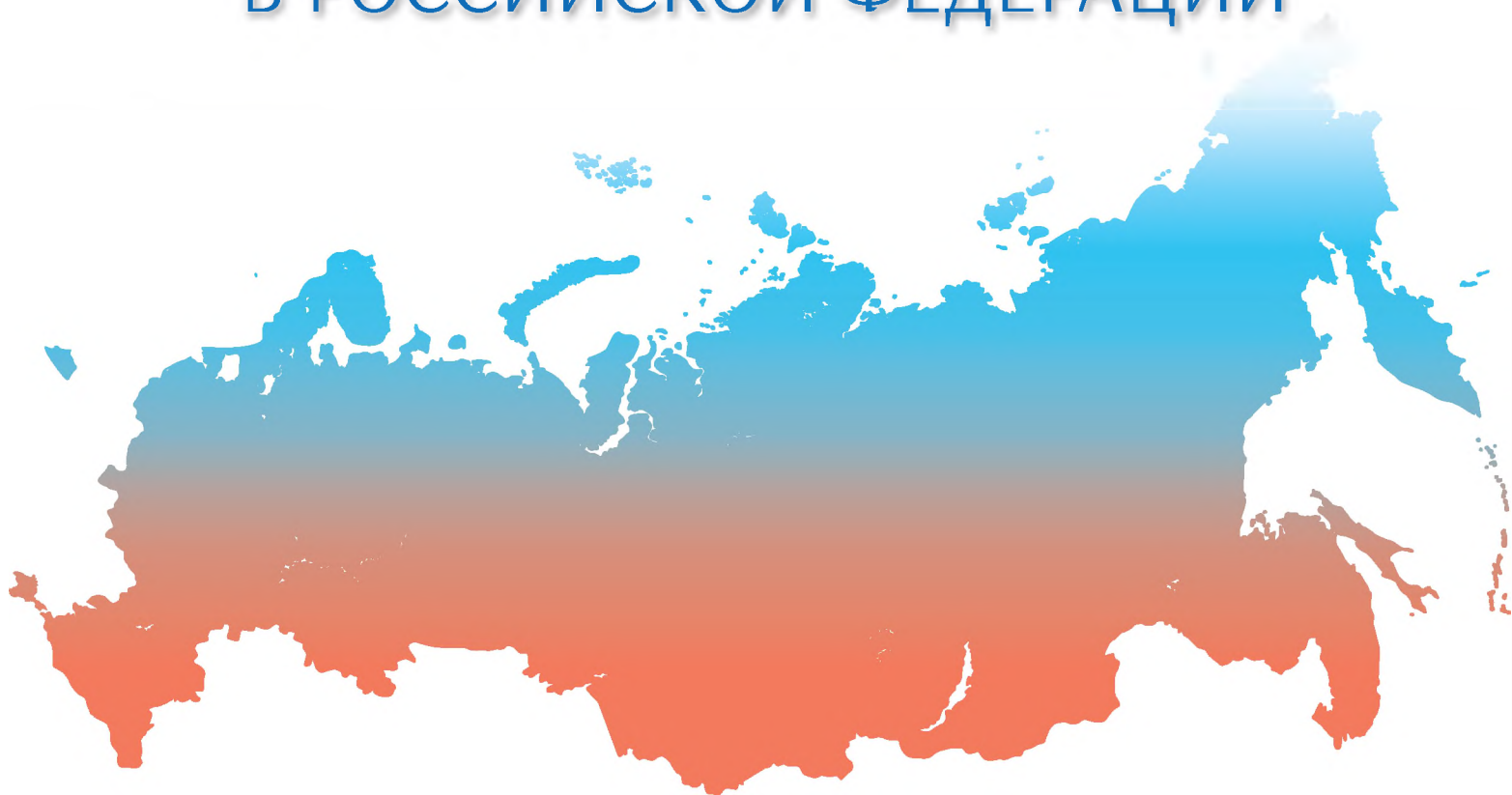
В заключение хочу выразить свою искреннюю признательность всем тем, кто в течение 2016 года содействовал восстановлению нарушенных прав граждан в связи с обращениями Уполномоченного. Особо хочу поблагодарить ученых, специалистов и всех, кто оказал помощь в подготовке Доклада.

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



# 1

## ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ И МОНИТОРИНГ ОБРАЩЕНИЙ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



## 1.1. ПРАВА И СВОБОДЫ В ОБЩЕСТВЕННОМ ВОСПРИЯТИИ

Фондом «Общественное мнение» (далее — ФОМ) по обращению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации проведено несколько исследований<sup>1</sup>, позволивших определить общественное восприятие соблюдения и защищенности прав и свобод.

Социологический опрос показал **рейтинг прав и свобод человека и гражданина** (далее также — права человека, права гражданина), согласно которому приоритетное значение для российских граждан имеют права и свободы в социальной сфере. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2015 году. **Социальные права** (право на бесплатную медицинскую помощь, благоприятную окружающую среду, жилище, социальное обеспечение, труд и его справедливую оплату) имеют максимальный индекс значимости — 55 (по шкале значений от 0 до 100). Это свидетельствует о том, что россияне в первую очередь заинтересованы в обеспечении права на достойный уровень и качество жизни. Самый высокий рейтинг этих прав наблюдается у жителей Ханты-Мансийского автономного округа и Хабаровского края, где индекс значимости достигает 70, Воронежской (68), Свердловской (68), Орловской (66) областей, Ставропольского края (65) и Чувашской Республики (65).

На втором месте с индексом 22 находятся **право на доступ к правосудию, справедливый суд, равенство перед законом, право на получение квалифицированной юридической помощи**. Выше этого среднего значения отмечают важность прав данной группы жители Новгородской (37), Томской (33) областей, Камчатского края (31), Нижегородской области (30) и Алтайского края (30), Ставропольского края (29), Республики Крым, а также Орловской, Воронежской и Свердловской областей, Санкт-Петербурга (с индексами значимости по 28).

Третье место занимают **гражданские и культурные права** с индексами 16 и 15 соответственно. Сферу прав и свобод, таких как право иметь любые убеждения, право определения и указания национальности, право на неприкосновенность собственности и жилища, свобода совести, свобода передвижения и выбора места проживания, личную и семейную тайну, личную свободу и неприкосновенность, наиболее значимыми считают жители Санкт-Петербурга (22), республик Калмыкия (21) и Бурятия (21), Москвы (20), Республики Крым (20), Ненецкого автономного округа (20).

К регионам, для жителей которых наиболее значимы культурные права, такие как: право на образование, свободу творчества и преподавания, относятся

<sup>1</sup> В ноябре 2016 года было опрошено 3000 респондентов в 53 субъектах Российской Федерации, 104 городских и сельских населенных пунктах (далее — социологический опрос). Другое социологическое исследование проводилось в ноябре — декабре 2016 года в 85 субъектах Российской Федерации. Опрошено 60 500 респондентов, статистическая погрешность не более 1% (далее — общероссийский опрос).



Республика Марий Эл (21), Ханты-Мансийский автономный округ (21), республики Алтай и Тыва, Свердловская и Кемеровская области, где индекс значимости достигает 19, а также Новгородская, Ярославская, Брянская, Волгоградская области с индексом 18.

Индекс значимости **экономических прав и свобод**, а именно свободы предпринимательства, права иметь землю в частной собственности, составил 13. Их важность отмечают жители Республики Тыва (22), Краснодарского края (21) и Республики Бурятия (21), Республики Марий Эл (19), Еврейской автономной области (19), Липецкой области, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Адыгея, Чукотского автономного округа (18).

Индекс значимости **политических прав** человека составил 4. К ним традиционно относят свободу слова, собраний и манифестаций, создания и деятельности объединений, право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, право на участие в управлении государством. Политической активностью выделяются граждане, проживающие в Республике Бурятия (14), Ивановской области (9), Приморском крае (8), Чукотском автономном округе (7), Мурманской области (6), Краснодарском крае (6), Республике Мордовия (6), Санкт-Петербурге (5) и Москве (4). При этом права первого поколения (гражданские и политические) оказываются более значимыми для следующих групп населения: молодежь (18–30 лет), люди с высшим образованием, люди с личным доходом выше 30 тыс. руб.

В рейтинге прав наблюдается тенденция роста значимости права на бесплатную медицинскую помощь, бесплатное образование, личную свободу и неприкосновенность, личную и семейную тайну, права иметь землю в частной собственности, права на благоприятную окружающую среду, а также свободу слова.

Рейтинг значимости конституционных прав по результатам обобщения социологических исследований, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2014–2016 годах, представлен на рис. 1.

В группе социальных прав преобладающее большинство — 78% опрошенных — в качестве наиболее значимого указали право на бесплатную медицинскую помощь. На втором месте по значимости, исходя из оценки респондентов, находится право на бесплатное образование (60%). Право на жилище и его справедливую оплату заняло третье место (53%).

Ситуация с соблюдением прав и свобод человека в российском обществе оценивается скептически. Неудовлетворенность населения уровнем соблюдения прав и свобод человека сохраняется, что является тревожным показателем, свидетельствующим о необходимости повышать их защищенность. В ходе социологического опроса 46% респондентов указали, что, по их мнению, права человека в России не соблюдаются. Противоположную точку зрения разделили 39% опрошенных. Доля граждан, негативно оценивающих уровень соблюдения прав и свобод человека в России, несколько увеличилась по сравнению с прошлым годом (в 2015 году указанной позиции придерживались 42%, однако этот процент и тогда составил большинство от общего числа). В этой свя-

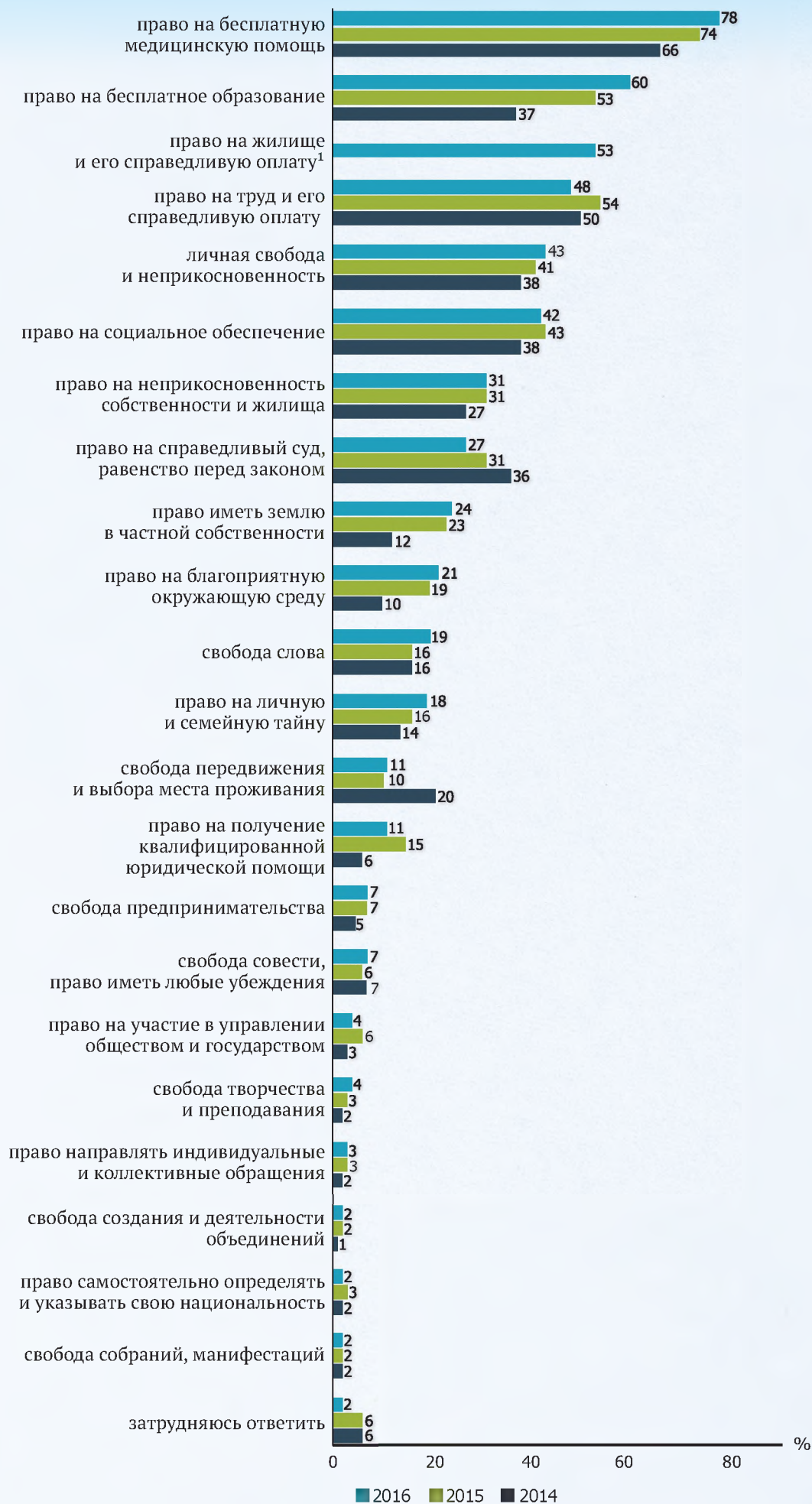


Рис. 1. Рейтинг значимости конституционных прав

<sup>1</sup> ФОМ не вел статистику по данному индикатору в 2014 и 2015 годах, поэтому актуальных данных нет.



зи также показательна оценка гражданами уровня соблюдения прав человека в динамике. Половина опрошенных (50%) указали, что, по их мнению, ситуация с правами человека в России за последние несколько лет не изменилась. Примерно поровну разделились респонденты, считающие, что ситуация с правами человека улучшилась (21%) и ухудшилась (18%).

Как и в прошлом году, социологический опрос продемонстрировал влияние материального положения граждан на их мнение об уровне соблюдения прав. Наибольшее число участников опроса, полагающих, что права человека в России не соблюдаются (56%), равно как и наибольшее число тех, кто указал на ухудшение ситуации с правами человека в России (26%), было выявлено внутри группы респондентов, семейного дохода которых не хватает на удовлетворение их потребности в питании.

Особого внимания заслуживают результаты социологического исследования, в ходе которого **представления респондентов о благополучии** сопоставлялись с реальной ситуацией (рис. 2). Они позволяют выявить наиболее болезненные для граждан вопросы, связанные с соблюдением прав и свобод.



Рис. 2. Наиболее острые для граждан вопросы, связанные с соблюдением прав и свобод

**Наиболее значимым** для благополучия было названо **доступное и качественное здравоохранение** — так ответили 58% опрошенных. При этом по сравнению с 2015 годом мнение населения о реализации в России прав в области охраны здоровья изменилось в негативную сторону, несмотря на тенденцию увеличения финансирования государством этой сферы: в 2016 году на здравоохра-

нение из федерального бюджета было выделено 448574176,3 тыс. руб.<sup>1</sup>, что значительно превышает соответствующие отчисления в 2015 году (362789722,5 тыс. руб.<sup>2</sup>). По результатам общероссийского опроса, 19% населения выразили озабоченность проблемой алкоголизма, 16% — наркомании; 6% опрошенных назвали социальной проблемой, влияющей на здоровье населения, экологическую ситуацию и состояние окружающей среды. Наибольшую обеспокоенность состоянием сферы здравоохранения высказывали жители Волгоградской области, Севастополя, Москвы (36–38,2%), а также Нижегородской, Пензенской, Воронежской, Калининградской, Курской областей и Республики Марий Эл (32–35,4%).

**На втором месте** по значимости оказался **материальный достаток**. Общественно-политическая ситуация в 2016 году находилась под сильным влиянием внешних негативных факторов: неустойчивое состояние экономики, обвал цен на сырьевые товары, продолжающиеся антироссийские экономические санкции и инфляция — обусловили снижение уровня жизни значительной части населения. Все большее число граждан ощутили на себе болезненные последствия этих процессов, и, как следствие, заметнее стало социальное неравенство. По данным Росстата, в январе — сентябре 2016 года по России доля населения с доходами ниже прожиточного минимума составила 13,9%<sup>3</sup>.

Общероссийский опрос ФОМ показал, какие социально-экономические проблемы волнуют население больше всего (рис. 3).

Высокий рост цен на товары и услуги и при этом низкий уровень заработной платы, пенсий, стипендий и пособий отметили жители семи субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>. В зависимости от отклонений от среднего показателя<sup>5</sup> в большую или меньшую сторону, все субъекты Российской Федерации могут быть разделены на семь групп (карта 1).

В 2016 году увеличилась численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума: если в 2013 году их число составляло 15,5 млн человек, то во II квартале 2016 года этот показатель увеличился до 19,8 млн<sup>6</sup>, одновременно доля бедных от общего числа работоспособного населения до-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7230.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6893.

<sup>3</sup> О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в III квартале 2016 года // URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d01/250.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/250.htm) (дата обращения: 03.03.2017).

<sup>4</sup> Например, Алтайский край (70% — рост цен, 59,1% — низкий уровень зарплат, 38,5% — низкий уровень пенсий, стипендий и пособий), Республика Алтай (69,2% — 63,8% — 38,5% соответственно), Курская область (65,1% — 61,3% — 39,9%), Курганская область (63,5% — 56,9% — 40%), Республика Адыгея (60,2% — 59,2% — 48,2%), Республика Ингушетия (59,2% — 61,6% — 37,8%), Кабардино-Балкарская Республика (59% — 76,8% — 33%), Ростовская область (58,4% — 55,8% — 40,3%).

<sup>5</sup> Для выведения единого показателя (по трем проблемам) из данных субъекта вычитался средний показатель по стране в целом по каждому вопросу. Далее в зависимости от отклонений от нормы — в большую или в меньшую сторону. Данные с отклонением от показателей в среднем по стране по выборке в целом свыше 3 пунктов в большую или меньшую сторону соответственно считаются нормой.

<sup>6</sup> Неравенство и бедность // Официальный сайт Росстата. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty/#) (дата обращения: 27.12.2016).





Рис. 3. Рейтинг волнующих население социально-экономических проблем

стигла 19,8%. Население с денежными доходами ниже прожиточного минимума проживает преимущественно в сельской местности (38%) и малых городах с численностью населения менее 100 тыс. человек (35,8%), в их числе много работников бюджетной сферы<sup>1</sup>. Реальные располагаемые денежные доходы (доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен) в 2016 году в сравнении с 2015 годом снизились на 6,3%<sup>2</sup>.

В целях повышения адресности социальной помощи в субъектах Российской Федерации были введены так называемые «критерии нуждаемости»<sup>3</sup>. Они выразились в закреплении уровня дохода, при наличии которого лицо, относящееся к группе населения, претендующей на поддержку со стороны государства, получает право на социальную помощь. В целях обеспечения достаточного уровня социальной поддержки в условиях введения критериев нуждаемости Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации разработало проект Методических рекомендаций по оценке критериев нуждаемости и установлению критериев нуждаемости при предоставлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправ-

<sup>1</sup> Бедность в России на фоне других стран. НИУ ВШЭ // URL: [https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/87/1482837304bc5884077a3c3528e476340cd78141d0/MR\\_2014\\_4\\_3.pdf](https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/87/1482837304bc5884077a3c3528e476340cd78141d0/MR_2014_4_3.pdf) (дата обращения: 27.12.2016).

<sup>2</sup> Реальные располагаемые денежные доходы граждан // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#) (дата обращения: 03.03.2017).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 371-ФЗ «О внесении изменений в статьи 26.3 и 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6691.

**КАРТА 1. Актуальность для населения:  
рост цен на товары и услуги, низкий уровень заработной платы,  
низкий уровень пенсий, стипендий и пособий**

«Скажите, пожалуйста, какие социальные и экономические проблемы нашего субъекта федерации волнуют Вас больше всего? Выберите не более пяти таких проблем из 25 предложенных».

**Респондентами в большинстве случаев названы следующие проблемы:**

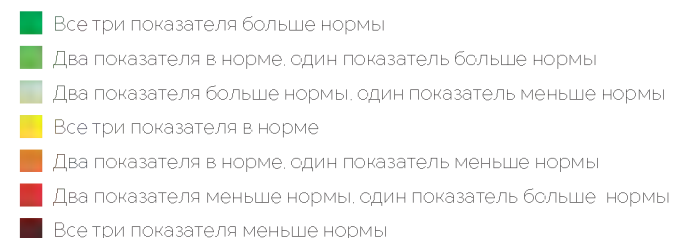
рост цен на товары и услуги	<b>55,39%</b>
низкий уровень зарплат	<b>47,12%</b>
низкий уровень пенсий, стипендий, пособий	<b>32,36%</b>

**Все три показателя больше нормы:**

1. Алтайский край
2. Республика Алтай
3. Курская область
4. Республика Адыгея

**Все три показателя меньше нормы:**

1. Республика Северная Осетия — Алания
2. Республика Тыва
3. Чеченская Республика
4. Город Москва



\* Методика распределения.

Для выведения единого показателя (по трем проблемам) из данных субъекта вычитался средний показатель по стране в целом по каждому вопросу. Далее субъекты разделены на семь групп, которые были распределены в зависимости от отклонений от нормы в большую и в меньшую сторону соответственно.

За норму принято: рост цен на товары и услуги в среднем по стране волнует 55,39% респондентов, низкий уровень зарплат — 47,12% респондентов, низкий уровень пенсий, стипендий, пособий — 32,36% респондентов.



ления мер социальной поддержки<sup>1</sup>. Особый общественный резонанс вызвал п. 23, в соответствии с которым рекомендуется отказываться в предоставлении мер социальной поддержки семье или гражданину, которые имеют в собственности хотя бы одно транспортное средство, используемое в личных и (или) коммерческих целях, срок эксплуатации которого не превышает 5 лет.

В ходе общероссийского опроса граждане выделяли тему кредитов. Кредиты имеют примерно 59% экономически активного занятого населения<sup>2</sup>, при этом рост объемов микрозаймов сопровождается уменьшением числа микрофинансовых организаций, сведения о которых внесены в государственный реестр<sup>3</sup>. Растет количество потенциальных банкротов: по состоянию на начало сентября 2016 года количество граждан, формально подпадающих под действие законодательства о банкротстве физических лиц, составило 621,9 тыс. человек. Именно столько человек имеют просроченный долг более чем 500 тыс. руб. сроком свыше 90 дней.

На проблему высоких цен на услуги ЖКХ при одновременном неудовлетворительном состоянии жилищно-коммунального хозяйства в ходе общероссийского опроса указывают 11 субъектов Российской Федерации, причем в трех из них (Мурманская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Астраханская область) этот показатель значительно превышает средний уровень недовольства по стране.

Ситуацией с ветхим и аварийным жильем обеспокоены жители десяти субъектов Российской Федерации. Также в трех субъектах (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Карелия) данный индекс значительно выше среднего показателя по стране (карта 2).

Состояние ЖКХ, цены и качество коммунальных услуг назвали «плохими» 30% участников опроса, «очень плохими» — 22% (т.е. в совокупности более половины опрошенных). Самую низкую оценку дали жители Камчатского края (50%), Республики Хакасия (40%), Магаданской и Костромской областей (39%), Красноярского края (38%), Забайкальского края, Архангельской и Тверской областей (35%), Еврейской автономной области, Краснодарского и Хабаровского краев (34%).

На недоступность и дороговизну жилья в качестве социально-экономической проблемы указали 21% участников опроса. При этом доступности и каче-

<sup>1</sup> Проект приказа Министерства труда и социальной защиты «Об утверждении методических рекомендаций по оценке нуждаемости и установлению критериев нуждаемости при предоставлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мер социальной поддержки населения» // URL: <http://regulation.gov.ru/projects#пра=5980> (дата обращения: 13.12.2016).

<sup>2</sup> Среднестатистический заемщик, по данным исследования Объединенного кредитного бюро, должен банку около 210 тыс. руб. Увеличивается долговая нагрузка через микрофинансовые институты (МФИ): в III квартале 2016 года суммарный объем предоставленных МФИ займов населению составил 85,5 млрд руб., что на 36,9% превышает соответствующее значение за аналогичный период 2015 года. [См.: Объединенное кредитное бюро. Аналитика бюро // URL: <http://www.bki-okb.ru/corp/analitika> (дата обращения: 28.12.2016)].

<sup>3</sup> Обзор ключевых показателей микрофинансовых организаций (подготовлен Департаментом развития финансовых рынков и Департаментом сбора и обработки отчетности некредитных финансовых организаций) // Информационно-аналитические материалы Центрального банка Российской Федерации. 2016. № 3. С. 5.

## КАРТА 2. Актуальность для населения: высокие цены на услуги жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), неудовлетворительное состояние ЖКХ, наличие ветхого и аварийного жилья

«Скажите, пожалуйста, какие социальные и экономические проблемы нашего субъекта федерации волнуют Вас больше всего? Выберите не более пяти таких проблем из 25 предложенных».

Респондентами в большинстве случаев названы следующие проблемы:

высокие цены на услуги ЖКХ	49,91%
неудовлетворительное состояние ЖКХ	15,09%
наличие ветхого и аварийного жилья	5,25%

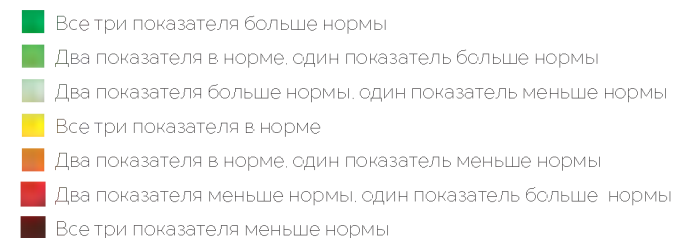


### Все три показателя больше нормы:

1. Ханты-Мансийский автономный округ
2. Республика Карелия
3. Астраханская область
4. Республика Саха (Якутия)

### Все три показателя меньше нормы:

1. Республика Северная Осетия — Алания
2. Республика Дагестан
3. Волгоградская область
4. Республика Адыгея



\* Методика распределения.

Для выведения единого показателя (по трем проблемам) из данных субъекта вычитался средний показатель по стране в целом по каждому вопросу. Далее субъекты разделены на семь групп, которые были распределены в зависимости от отклонений от нормы в большую и в меньшую сторону соответственно.

За норму принято: высокие цены на услуги ЖКХ в среднем по стране волнуют 49,91% респондентов, неудовлетворительное состояние ЖКХ — 15,09% респондентов, наличие ветхого и аварийного жилья — 5,25% респондентов.



ству жилья дали оценку «плохо» 27% респондентов и «очень плохо» — 23%<sup>1</sup>, т. е. в совокупности более половины опрошенных.

**Третье место** в рейтинге условий благополучия занимает **доступное и качественное образование**. Мнение населения о реализации в Российской Федерации права на доступное образование по сравнению с прошлыми годами изменилось в негативную сторону: с 37% в 2014 году до 60% в 2016 году. Наибольшую обеспокоенность ситуацией в сфере образования высказали жители Москвы (14,6%), Волгоградской области (14,5%), Республики Адыгея (13,4%), Республики Марий Эл (13,2%), Новосибирской области (12,9%), Томской области (11,8%).

Практика работы Уполномоченного и его рабочего аппарата с обращениями также показывает, что такие проблемы, как фактическое ограничение доступности дошкольного образования, отсутствие достаточных гарантий доступности общего, среднего профессионального образования (в том числе из-за закрытия школ и учреждений среднего профессионального образования), недостаточное количество образовательных учреждений в сельской местности, продолжают существовать. По долям образовательных расходов в структуре консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации преобладающее большинство субъектов Российской Федерации инвестируют в образование от одной пятой до одной трети расходной части своих бюджетов<sup>2</sup>.

На **четвертом месте** по разрыву между значимостью и обеспеченностью находятся **качественные продукты питания**. Продолжался рост цен на продукты питания, при этом существенный рост цен наблюдался на масла и жиры (на 11,2%), рыбу и морепродукты (на 8%), молочные продукты, сыры и яйца (на 6,5%), хлебобулочные изделия и крупы (на 5,3%)<sup>3</sup>. Росли также цены на бензин и дизельное топливо (с ноября 2015 года по ноябрь 2016 года цены на бензин в среднем выросли на 4,9%)<sup>4</sup>.

Случаи фальсификации продукции остаются актуальной темой и требуют оперативного реагирования со стороны компетентных государственных органов. Так, по сообщениям Роспотребнадзора, только за I квартал 2016 года было снято с реализации 26,4 тонны молока и молочных продуктов, выявлено 342 предприятия в 61 субъекте Российской Федерации, производивших фаль-

<sup>1</sup> Качество жилья оценивают как «очень плохое» жители Волгоградской области (47%), Камчатского края (43%), Республика Хакасия (42%), города Севастополя (41%), Красноярского края (36%).

<sup>2</sup> По данному показателю наименьший уровень расходов у Сахалинской области: 12% всех бюджетных расходов; ненамного опередили ее город Москва (16%) и Чукотский автономный округ (18%). Лидируют здесь Республика Тыва и Удмуртская Республика (в обоих субъектах Российской Федерации — по 35%), сравнительно преобладающей является доля расходов на нужды образования в общей структуре консолидированного бюджета Чеченской Республики — 38% // URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/> (дата обращения: 03.03.2017).

<sup>3</sup> Индексы потребительских цен на основные группы продуктов питания в ноябре 2016 года // Официальный сайт Росстата. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d01/ind-zen23b.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/ind-zen23b.htm) (дата обращения: 28.12.2016).

<sup>4</sup> О динамике цен на бензин автомобильный и ресурсах нефтепродуктов в ноябре 2016 года // Официальный сайт Росстата. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d01/265.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/265.htm) (дата обращения: 28.12.2016).

сифицированную молочную продукцию, а также 13 предприятий, указанных на упаковках соответствующей продукции в качестве производителей, но отсутствующих по заявленным адресам<sup>1</sup>.

**Наличие постоянной работы** находится, по результатам социологического опроса, на **пятом месте** среди условий, определяющих благополучную жизнь человека. Наблюдается значительная разница между числом респондентов, указавших постоянную работу в качестве залога благополучия (39%), и количеством тех, кто отметил ее наличие в своей жизни и в стране (28%)<sup>2</sup>. Почти половина населения в ходе общероссийского опроса дает всеобщей занятости и рынку труда негативную оценку: «плохо» — 25% и «очень плохо» — 23%<sup>3</sup>.

По данным Росстата, уровень безработицы в России в декабре 2015 года составил 5,8%, в декабре 2016 года — 5,3%<sup>4</sup>. Наибольшее число безработных выявлено в Сибирском федеральном округе (759,5 тыс. человек), Центральном федеральном округе (713,3 тыс. человек), Приволжском федеральном округе (710,3 тыс. человек)<sup>5</sup>.

Необходимо учитывать, что темпы воспроизводства трудоспособного населения отстают от темпов его старения и увеличения числа нетрудоспособных граждан: в период 2010–2016 годов доля населения моложе трудоспособного возраста возросла с 16,2% до 18%, доля населения старше трудоспособного возраста возросла с 22,2% до 24,6%<sup>6</sup>. При этом доля населения трудоспособного возраста увеличилась на 0,2% по сравнению с аналогичным периодом 2015 года (76,6 млн человек) до 52% (76,9 млн человек) от общей численности населения страны<sup>7</sup>.

Наряду с безработицей проблемой в трудовой сфере становится **дефицит гарантий обеспечения достойных условий труда**, что порой приводит к акциям протеста работников. Центр экономических и политических реформ

<sup>1</sup> О контроле за производством и оборотом молочной продукции в I квартале 2016 года // Официальный сайт Роспотребнадзора. URL: [http://rospotrebnadzor.ru/region/rss/rss.php?ELEMENT\\_ID=6533](http://rospotrebnadzor.ru/region/rss/rss.php?ELEMENT_ID=6533) (дата обращения: 27.12.2016).

<sup>2</sup> Проблемы с занятостью и безработицей особенно волнуют жителей Карачаево-Черкесской Республики (56,4%), Республики Ингушетия (51,4%), Республики Калмыкия (45,6%), Чеченской Республики (44%), Республики Адыгея (40,6%), Ставропольского края (40%), Волгоградской области (39,1%), Республики Алтай (38,4%), Республики Мордовия (36,4%).

<sup>3</sup> Особо низкие показатели отмечены в следующих субъектах Российской Федерации: Республика Алтай — 49%, Республика Хакасия — 48%, Астраханская область — 47%, Республика Мордовия — 45%, Республика Калмыкия — 44%, Волгоградская область — 40%, Республика Адыгея — 38%, Забайкальский край — 37%, Карачаево-Черкесская Республика — 35%.

<sup>4</sup> Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2016 года // URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d01/12.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/12.htm) (дата обращения: 03.03.2017)

<sup>5</sup> Численность безработных // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour\\_force/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#) (дата обращения: 12.12.2016).

<sup>6</sup> На 1 января 2016 года в России насчитывалось 45,182 млн пенсионеров; с 2010 года наблюдается прирост численности пенсионеров, особенно заметный в 2016 году — на 3,2% по сравнению с предыдущим годом // Общая численность пенсионеров в Российской Федерации. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/#) (дата обращения: 22.03.2017).

<sup>7</sup> Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2016 года // URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d01/12.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d01/12.htm) (дата обращения: 03.03.2017).



(ЦЭПР) в I квартале 2016 года зафиксировал 44 трудовых протеста<sup>1</sup>, во II квартале — 56<sup>2</sup>, в III квартале — 69<sup>3</sup>. Основная причина трудовых конфликтов — это задержки заработной платы. Суммарная задолженность по заработной плате по кругу наблюдаемых видов экономической деятельности составила 3531 млн руб. Уполномоченный совместно с государственными органами предпринимает усилия для решения проблем в сфере труда.

**Шестое место** среди факторов, обуславливающих благополучную жизнь человека, по результатам опросов, занимает **личная безопасность**, предпочтение которой отдали 29% респондентов. При этом лишь 12% указали, что личная безопасность в жизни населения Российской Федерации реально обеспечена.

К числу ключевых показателей в области личной и общественной безопасности следует отнести уровень преступности<sup>4</sup>. Статистика зарегистрированных преступлений в целом в 2016 году имеет положительную динамику: за январь — декабрь 2016 года было зарегистрировано по России 2160063 преступления, что на 9,6% меньше, чем за аналогичный период прошлого года. Наибольший прирост количества зарегистрированных преступлений отмечен в Республике Тыва, Сахалинской области, Республике Северная Осетия — Алания<sup>5</sup>.

Тревожным сигналом является рост преступлений террористической и экстремистской направленности. За 2016 год было зарегистрировано 2214 преступлений террористического характера и 1410 преступлений экстремистской направленности<sup>6</sup>.

Сложную ситуацию с мигрантами и конфликтами на межнациональной почве в целом выделили жители Тверской области (44%), Москвы (14%), Санкт-Петербурга (13%) и Московской области (13%).

По данным общероссийского опроса, проблема **коррупции и взяточничества** в органах власти волнует 22% населения, в правоохранительных органах и судебной системе — 11%<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Карта социально-экономических горячих точек. Результаты мониторинга за первый квартал 2016 года и первый рейтинг социально-экономической напряженности регионов (в сфере трудовых отношений) // URL: <http://cepr.su/> (дата обращения: 27.12.2016).

<sup>2</sup> Рейтинг регионов по результатам мониторинга за II квартал 2016 года. Рост социально-экономической напряженности (в сфере трудовых отношений) // URL: <http://cepr.su/> (дата обращения: 27.12.2016).

<sup>3</sup> Мониторинг социально-экономических горячих точек (в сфере трудовых отношений). III квартал 2016 года: двукратный рост напряженности // URL: <http://cepr.su/> (дата обращения: 27.12.2016).

<sup>4</sup> Проблему преступности назвали среди наиболее значимых в Республике Тыва (23,6%), Республике Северная Осетия — Алания (15%), городе Севастополе и Республике Дагестан (13%), Республике Ингушетия (12,8%), Республике Бурятия (12%), Кабардино-Балкарской Республике (11,6%), Белгородской области (11,3%), городе Санкт-Петербурге (10,6%).

<sup>5</sup> Ежемесячный сборник Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Состояние преступности в России» за январь — декабрь 2016 года // URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 10.01.2017).

<sup>6</sup> Для сравнения в 2015 году было зарегистрировано 1531 преступление террористического характера и 1308 преступлений экстремистской направленности // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Портал правовой статистики. URL: [http://crimestat.ru/offenses\\_chart](http://crimestat.ru/offenses_chart) (дата обращения: 10.02.2017).

<sup>7</sup> Наибольшую озабоченность высказали жители Республики Дагестан (38% и 18,6% соответственно), Республики Крым (36% и 10,4%), Кабардино-Балкарской Республики (36% и 17,2%), города Санкт-Петербурга (29% и 18,8%), Республики Северная Осетия — Алания (29% и 22,6%), города Москвы (27% и 15,6%), Кемеровской области (25% и 16,6%), Краснодарского края (24% и 15,9%).

О проблеме безопасности на дорогах и их состоянии высказались в среднем 18%<sup>1</sup> россиян. После неоднократных случаев с опасными гонками по улицам Москвы половина опрошенных (48%) утвердилась во мнении, что уклонение некоторых граждан от ответственности за нарушение закона — массовое явление в нашей стране.

В числе иных факторов, обуславливающих благополучие, но при этом отличающихся низкой степенью осуществления, респондентами были названы **возможность реализовать себя** (его отметили 25%, на реализацию указали 21%), **доверие между людьми, взаимоуважение в обществе** (22% и 14% соответственно), **компетентная, эффективная власть в стране** (15% и 7% соответственно), **хорошая экономическая ситуация в стране** (12% и 3% соответственно), **правовая защищенность** (11% и 6% соответственно).

Для организации целенаправленной деятельности государства по обеспечению прав и свобод человека, дальнейшего развития института Уполномоченного важны **научно обоснованные индикаторы соблюдения прав человека, а также критерии эффективности их защиты** и оценки состояния дел в данной сфере в современных условиях. Это позволит создать адекватные механизмы реагирования на нарушения прав, обеспечит реализацию превентивных и восстановительных мер.

Помимо общих индикаторов и критериев необходимо определить особенности защиты отдельных групп прав и свобод граждан: гражданских, политических, социальных, экономических, культурных, а также прав и свобод в условиях глобализации и информационных технологий. Это предполагает постоянный **мониторинг прав граждан**.

Для оптимизации государственной правозащитной деятельности важное значение имеет разработка **методики оценки соблюдения баланса интересов «государство — общество — личность»**, что позволит оптимизировать деятельность органов государственной власти по обеспечению прав и свобод личности.

Таким образом, одно из важнейших направлений совершенствования обеспечения прав человека заключается в **создании системы объективных показателей их состояния**. Существуют различные индикаторы, разрабатываемые международными и российскими организациями. По методике ООН<sup>2</sup>, например, предлагаются следующие показатели для оценки полноты реализации прав и свобод человека: 12 демографических показателей, 27 социально-экономических и культурных, 10 показателей политической системы и 13 показателей, касающихся преступности и отправления правосудия. Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации для обеспечения комплекс-

<sup>1</sup> Особую озабоченность выразили жители Республики Марий Эл (42%), Нижегородской области (39,4%), Саратовской области (31,8%), Новгородской области (31,4%), Омской области (31,4%), Астраханской области (30,9%).

<sup>2</sup> Добавление 3 «Показатели для оценки осуществления прав человека» к Компилляции Руководящих принципов в отношении формы и содержания докладов, представляемых государствами — участниками международных договоров по правам человека при подготовке так называемого базового документа, единого для всех договорных органов независимо от их специфики.





Фото из личного архива Уполномоченного

*Встреча с представителями правозащитного сообщества в канун Дня прав человека. Декабрь 2016 года*

ного подхода к измерению устойчивости, предполагающего отражение экономических, социальных и экологических факторов на основе принятых на саммите ООН в сентябре 2015 года **Целей устойчивого развития на период 2016–2030 годов**, предложен **интегральный индекс устойчивости**, который включает наиболее важные экономические (7), социальные (4) и экологические (4) индикаторы (всего 15) в единый количественный индекс. Однако сфера прав человека в них отражена недостаточно.

За 20 лет с момента принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» накоплен большой опыт по сбору и обобщению эмпирических данных в области соблюдения конституционных прав граждан, в том числе измеряемых в количественных показателях, которые ежегодно представлялись в докладах федерального и региональных уполномоченных. Имеются также и теоретические разработки отечественных ученых.

Важно, чтобы для России был выработан собственный набор индикаторов оценки социальной, экономической, культурной, экологической, правовой политики государства с точки зрения защищенности конституционных прав человека и гражданина. Этому вопросу был посвящен круглый стол 9 ноября 2016 года под председательством Уполномоченного на тему «Права человека и гражданина: векторы измерений в контексте соблюдения и защиты».

Объективная оценка состояния прав человека нужна также для развенчивания всевозможных спекуляций. Хорошо известно, насколько активно используется различного рода аргументация, касающаяся проблем прав человека внешними и внутренними деструктивными силами.

В связи с этим необходимы **научные исследования проблем прав человека, изучение опыта зарубежных государств, в том числе по выра-**

**ботке критериев осуществления государственной защиты прав и свобод человека и гражданина.** В этих целях воссоздается Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.

## 1.2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИХ РАССМОТРЕНИЯ

В 2016 году зарегистрировано более 68 тыс. единиц входящей корреспонденции, поступившей к Уполномоченному, что на 6,1% больше, чем в 2015 году (рис. 4). Из общего числа документов 62,45% составили обращения граждан, в которых они 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 правозащитной деятельности. Это почти наполовину больше, чем в 2015 году. Коллективными являлись 3396 обращений (5% от общего числа).

На приемах граждан Уполномоченным и Аппаратом принято 3826 человек (на 11% больше, чем в 2015 году), из них 159 человек принято лично Уполномоченным, в том числе в ходе организованных выездных приемных в Республике Крым и городах Севастополе и Новосибирске.



Рис. 4. Количество обращений к Уполномоченному в 2014–2016 годах

Динамика и структура обращений к Уполномоченному за последние три года отражены на рис. 5.

Наибольшее число обращений по итогам 2016 года поступило по вопросам уголовно-процессуального законодательства и законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Традиционно высоки показатели числа обращений по отраслям, связанным с уголовно-исполнительным законодательством, законодательством о социальном страховании и социальном обеспечении, миграцией населения.



Рис. 5. Тематика обращений по отраслям законодательства (при первичной регистрации)

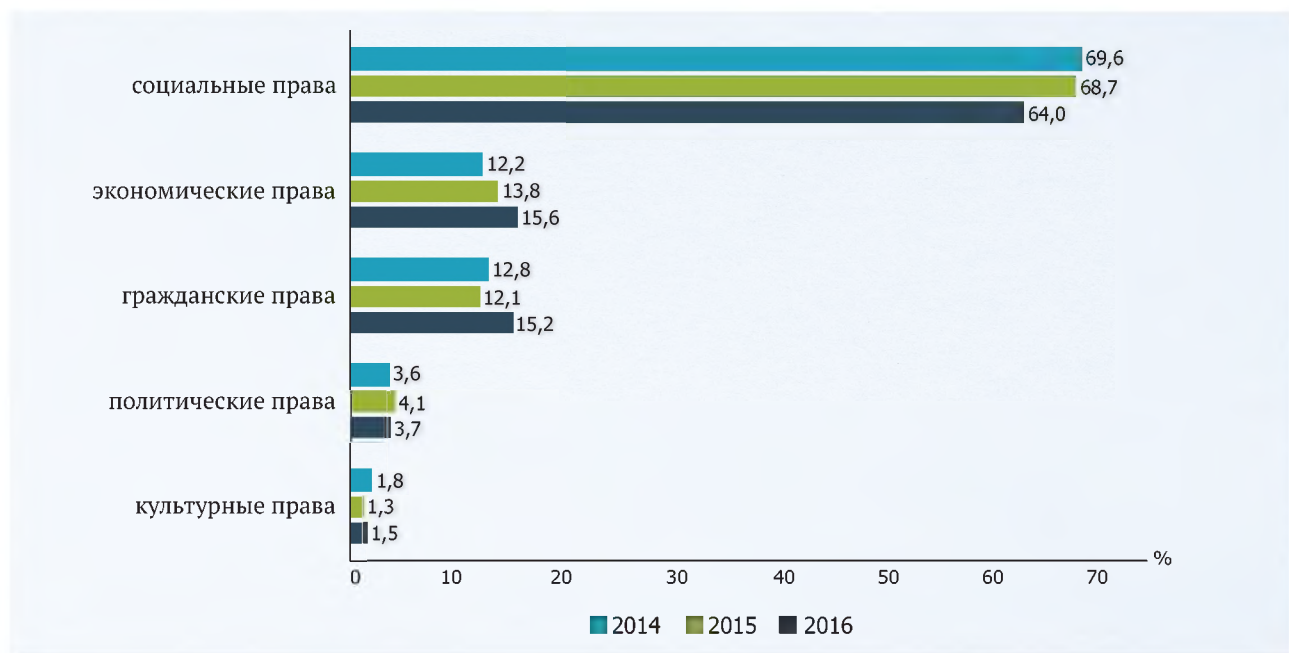
# 1 ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ И МОНИТОРИНГ ОБРАЩЕНИЙ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2016



*Прием граждан Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Май 2016 года*

Обращения граждан, в которых содержались утверждения о реальном или мнимом нарушении закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, могут быть объединены в пять групп<sup>1</sup>. В целом их соотношение остается почти неизменным на протяжении трех лет (рис. 6).



*Рис. 6. Видовая характеристика обращений по нарушениям конституционных прав*

<sup>1</sup> Из 42 549 обращений по нарушениям прав граждан 23 652 направлены в связи с нарушением конституционных прав граждан, 18 548 — в связи с нарушением процессуальных прав, иных гарантий защиты прав, 349 — не содержали конкретной просьбы.



Количество обращений по поводу нарушения социальных прав составило 15135. Это абсолютный показатель за последние три года. Вместе с тем их удельный вес в структуре обращений несколько уменьшился по сравнению с предыдущими годами. Тематика обращений отражена на рис. 7.



Рис. 7. Тематика обращений по нарушениям социальных прав

Количество обращений, касающихся экономических прав, в 2016 году составило 3698 (против 2102 в 2015 году). Их доля в общем числе обращений, направленных в связи с предполагаемым нарушением конституционных прав, составила 15,6%. Структура таких обращений отражена на рис. 8.

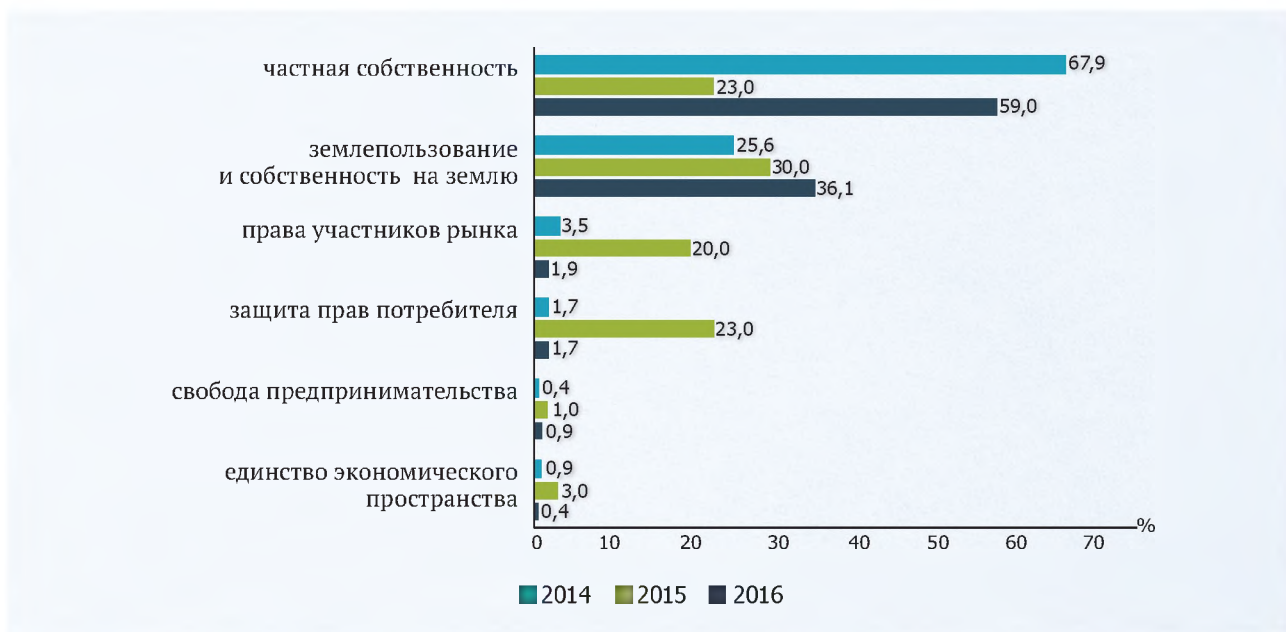


Рис. 8. Тематика обращений по нарушениям экономических прав

3581 обращение касалось возможного нарушения гражданских (личных) прав, что почти в два раза больше, чем в 2015 году. Их структура отражена на рис. 9.



Рис. 9. Тематика обращений по нарушениям гражданских (личных) прав

Всего в 2016 году в адрес Уполномоченного поступило 874 жалобы в связи с возможным нарушением политических прав, что на 70,4% больше, чем в 2015 году. Структура таких обращений и их динамика показаны на рис. 10.

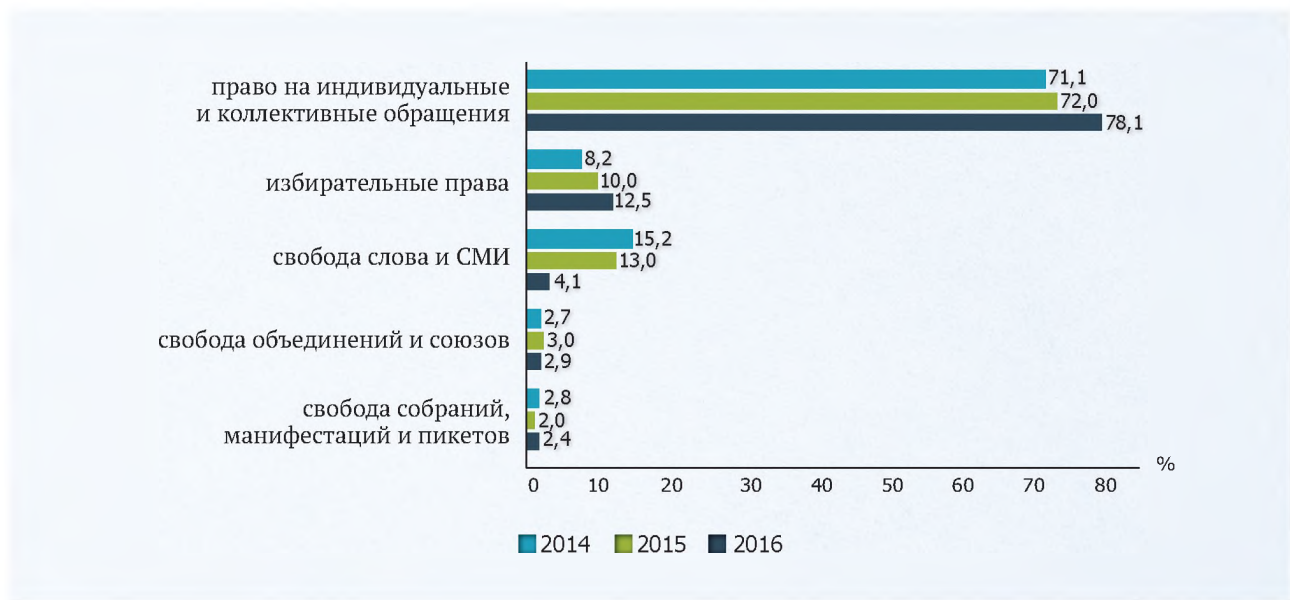


Рис. 10. Тематика обращений по нарушениям политических прав

По сравнению с 2015 годом общее количество обращений, относящихся к группе культурных прав, увеличилось почти в два раза: с 194 до 364.

В этой группе ежегодно преобладают обращения по поводу нарушений права на общедоступность и бесплатность образования, что во многом объясняет-



ся проходящей в стране реорганизацией, а нередко и ликвидацией малокомплектных городских и сельских образовательных учреждений (рис. 11).

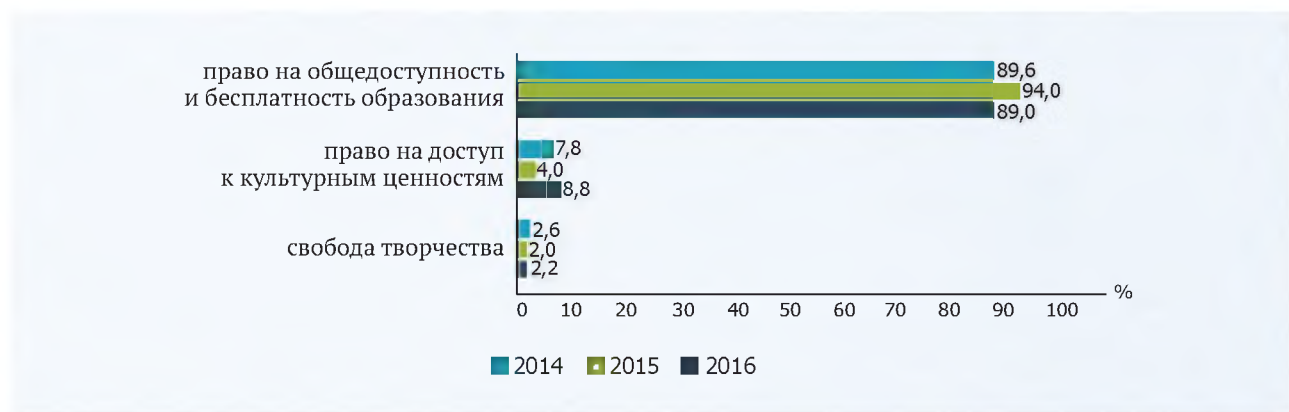


Рис. 11. Тематика обращений по нарушениям культурных прав

Доля обращений граждан в связи с возможным нарушением гарантий государственной защиты составила 44% от общего количества, что почти на 39% больше, чем в 2015 году. Здесь преобладают жалобы на нарушения прав в уголовном судопроизводстве (рис. 12).



Рис. 12. Тематика обращений по нарушениям гарантий прав государственной защиты

Распределение обращений по территориальной принадлежности (**география обращений**) претерпело некоторые изменения по сравнению с 2015 годом.

В 2016 году произошел рост абсолютного количества обращений из каждого федерального округа: из Южного федерального округа количество обращений увеличилось в 1,8 раза (6010 в 2016 году против 3353 в 2015 году), из Северо-Западного — в 1,7 раза (3596 в 2016 году против 2150 в 2015 году), из Северо-Кавказского — в 1,7 раза (2012 в 2016 году про-

тив 1193 в 2015 году), из Уральского — в 1,6 раза (2589 в 2016 году против 1618 в 2015 году), из Центрального — в 1,5 раза (15 319 в 2016 году против 10 128 в 2015 году), из Приволжского — в 1,3 раза (6990 в 2016 году против 5525 в 2015 году), из Сибирского — в 1,3 раза (3732 в 2016 году против 2894 в 2015 году), из Дальневосточного — в 1,1 раза (1243 в 2016 году против 1174 в 2015 году) (рис. 13).

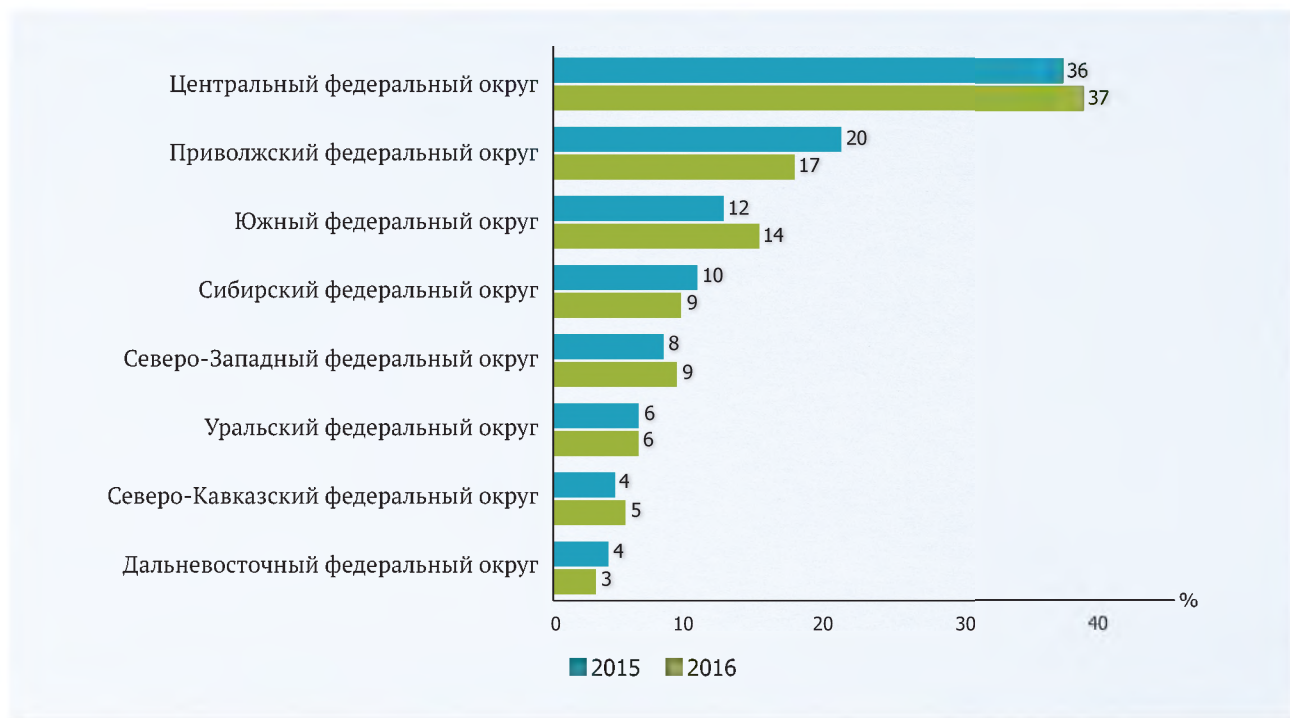


Рис. 13. Динамика обращений по территориальной принадлежности заявителей

В 2016 году относительный рост количества обращений наблюдался из Центрального (37% в 2016 году против 36% в 2015 году), Южного (14% в 2016 году против 12% в 2015 году), Северо-Западного (9% в 2016 году против 8% в 2015 году) и Северо-Кавказского (5% в 2016 году против 4% в 2015 году) федеральных округов. При общем увеличении абсолютных значений поступивших обращений в относительном выражении снизилось число обращений из Приволжского (17% в 2016 году против 20% в 2015 году), Сибирского (9% в 2016 году против 10% в 2015 году) и Дальневосточного (3% в 2016 году против 4% в 2015 году) федеральных округов. По сравнению с 2015 годом на прежнем уровне осталось число обращений из Уральского федерального округа — 6%.

Анализ полученных в 2016 году обращений из федеральных округов позволяет определить основные **субъекты Российской Федерации, из которых поступило наибольшее количество жалоб**. Увеличилось число обращений из Республики Крым (на 397, т.е. на 104%) и из города Севастополя (на 139, т.е. на 121%). В Южном федеральном округе отмечается также увеличение числа жалоб, поступивших из Краснодарского края (на 1392, т.е. на 123%).





В Уральском федеральном округе отмечается увеличение числа жалоб, поступивших из Свердловской области (на 526, т.е. на 100%).

Произошло увеличение количества поступивших обращений из Ставропольского края (Северо-Кавказский федеральный округ) (на 230, т.е. на 43%), Санкт-Петербурга (Северо-Западный федеральный округ) (на 474, т.е. на 86%), а также из Москвы и Московской области (Центральный федеральный округ) (на 2194, т.е. на 92%, и на 1198, т.е. на 59% соответственно).

На картах 3–7 представлена информация о количестве и интенсивности обращений граждан по группам прав в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

Количество обращений, по которым приняты все входящие в компетенцию Уполномоченного возможные меры реагирования, составило **37 924**, что образует **89,1%** от общего числа поступивших (42 549).

Остальные **10,9%** приходятся на обращения, остающиеся в процессе разрешения, или в рассмотрении которых было отказано.

В 2016 году были даны разъяснения по **27 815** обращениям заявителей.

Во многих случаях результаты рассмотрения требуют направления такого обращения государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится его разрешение по существу. В минувшем году **7 251** жалоба передана Уполномоченным по принадлежности.

В 2016 году Уполномоченным принято решение о самостоятельном рассмотрении **2 858** обращений, что в два раза больше, чем в 2015 году.

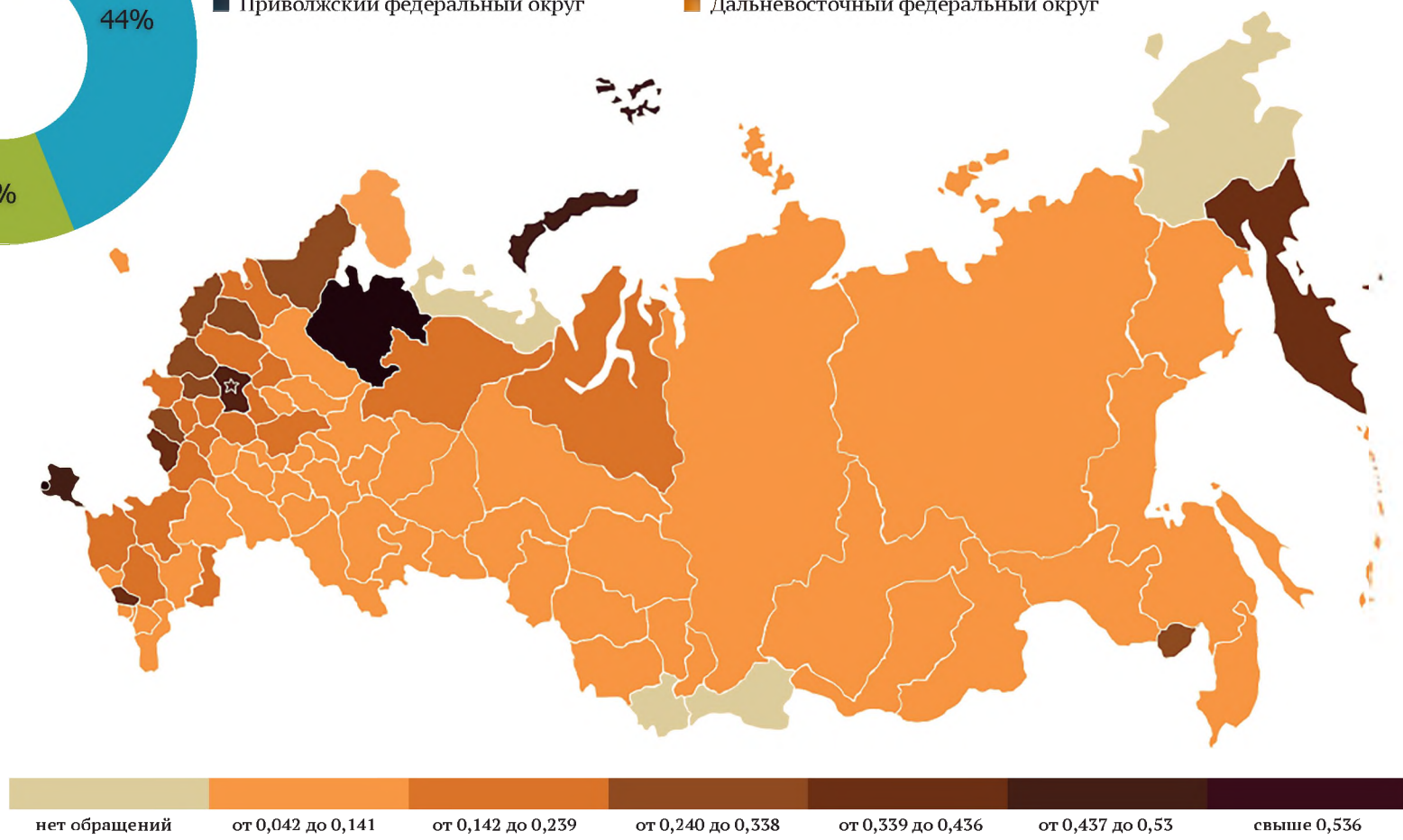
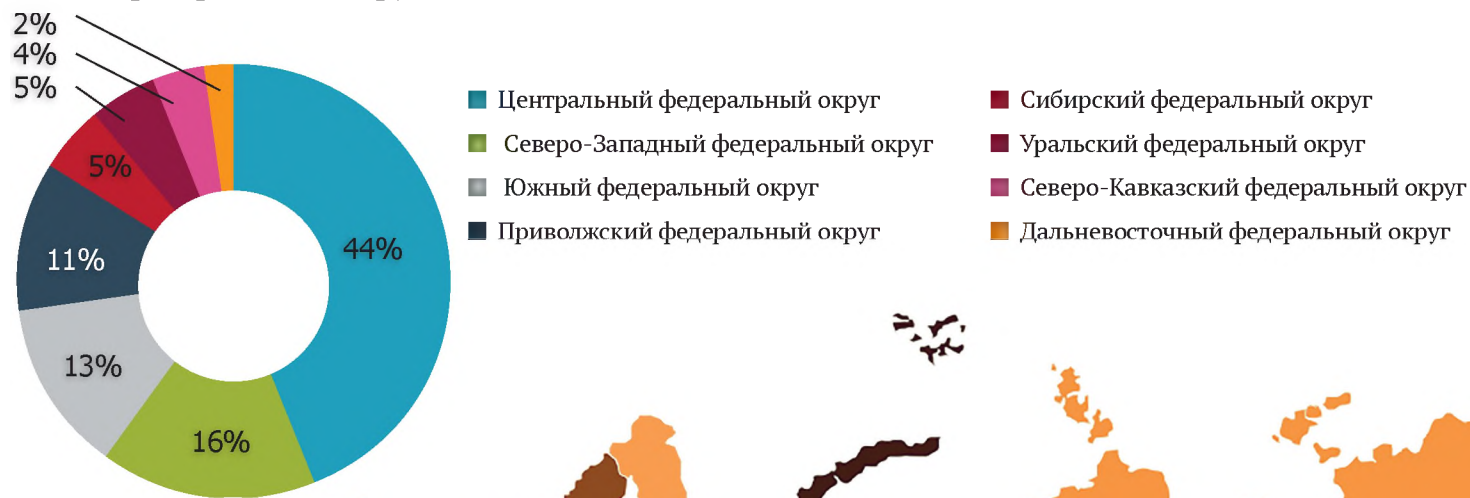
Из них в общей сложности благодаря вмешательству Уполномоченного восстановлены права граждан по **784** жалобам.

По результатам обращений Уполномоченного в компетентные органы в отношении должностных лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав и свобод граждан, возбуждено 26 дисциплинарных и 37 административных производств.

Важным результатом деятельности института Уполномоченного является предупреждение нарушений прав неопределенного круга лиц. Этому послужила работа, которая стала проводиться Уполномоченным в связи с предотвращением массовых нарушений прав граждан, по коллективным жалобам, а также по вопросам совершенствования законодательства и практики его применения. Подробнее результаты деятельности Уполномоченного в 2016 году, в том числе примеры восстановления прав граждан, представлены в последующих разделах Доклада.

### КАРТА 3. Количество обращений граждан по вопросам соблюдения гражданских прав и свобод

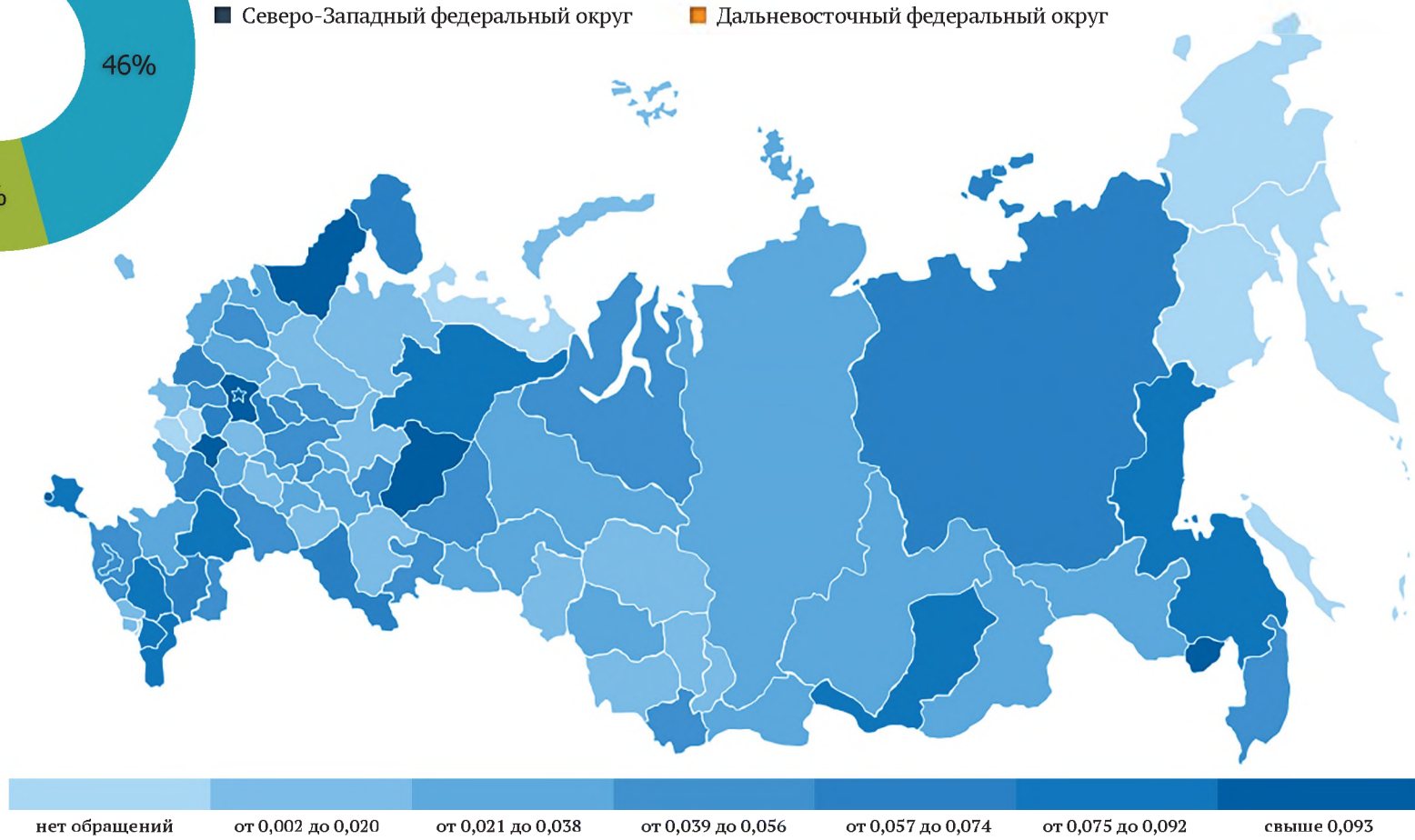
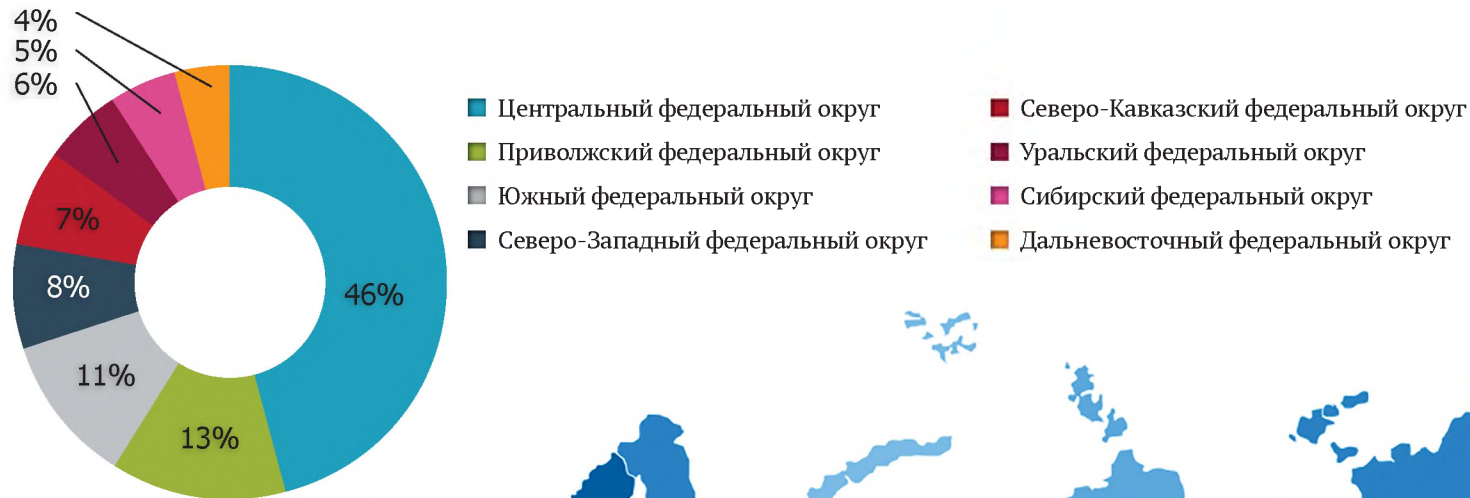
#### 3.1. По федеральным округам



#### 3.2. Показатель интенсивности обращений по вопросам соблюдения гражданских прав и свобод человека на 10 тыс. жителей)

## КАРТА 4. Количество обращений граждан по вопросам соблюдения политических прав и свобод

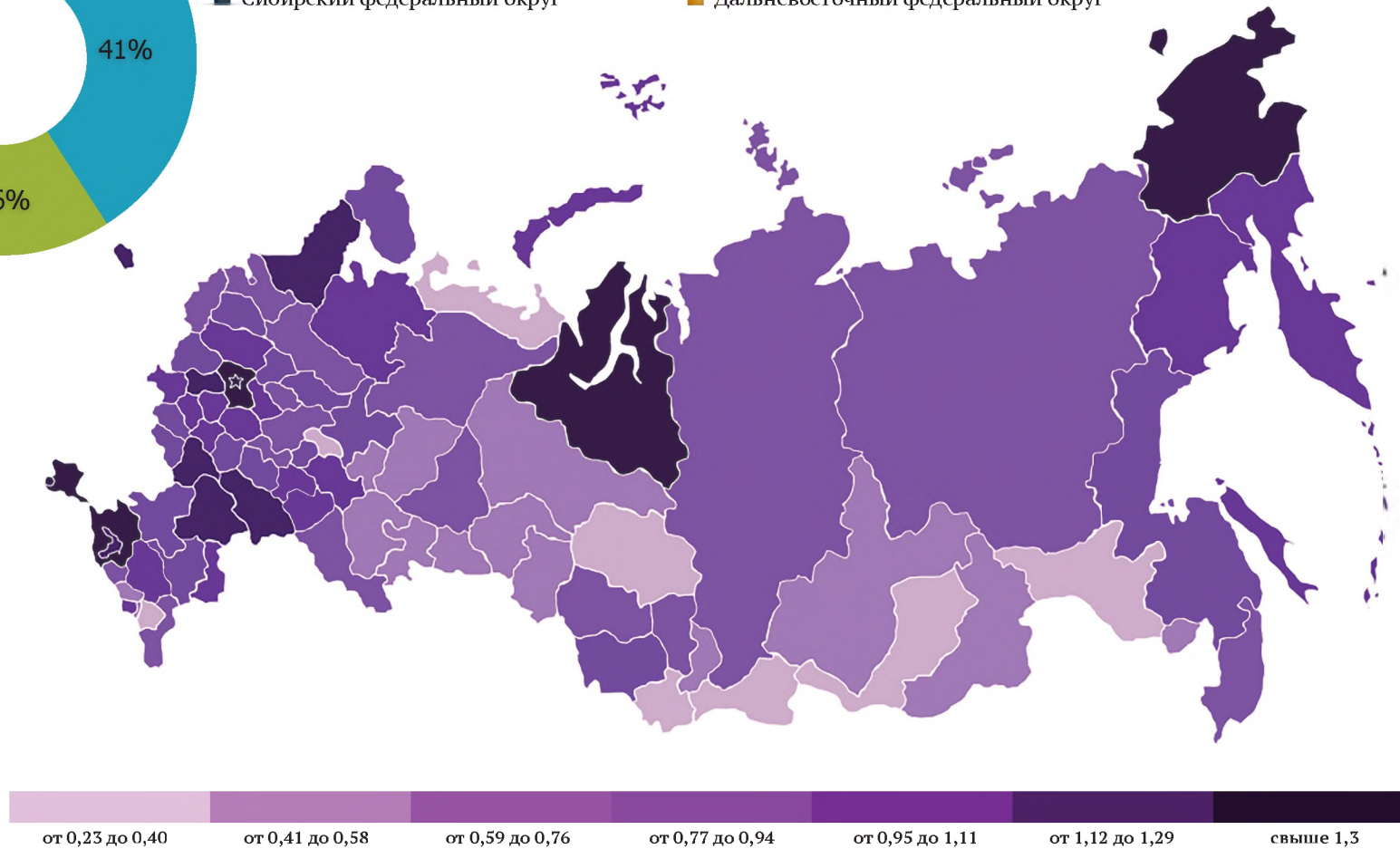
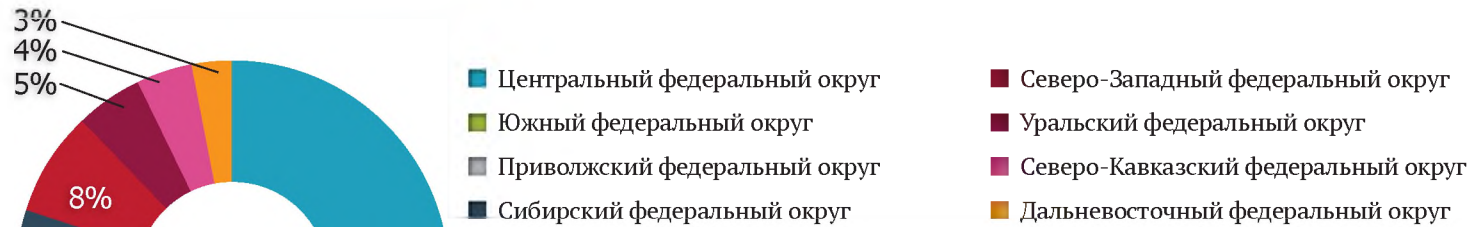
### 4.1. По федеральным округам



### 4.2. Показатель интенсивности обращений по вопросам соблюдения политических прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)

## КАРТА 5. Количество обращений граждан по вопросам соблюдения социальных прав и свобод

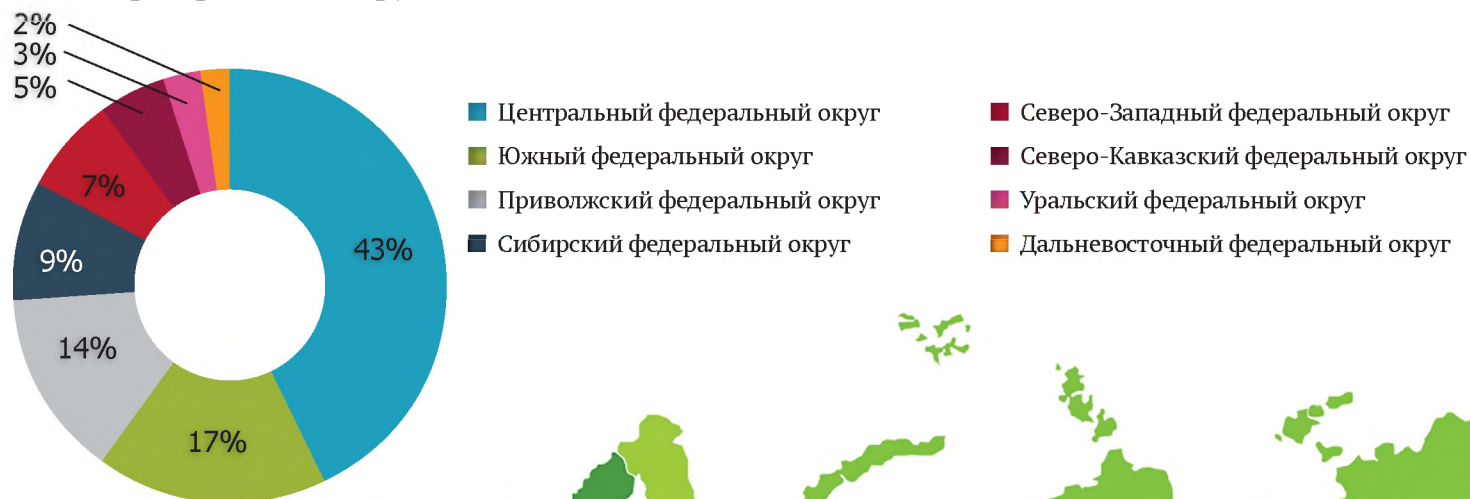
### 5.1. По федеральным округам



### 5.2. Показатель интенсивности обращений по вопросам соблюдения социальных прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)

## КАРТА 6. Количество обращений граждан по вопросам соблюдения экономических прав и свобод

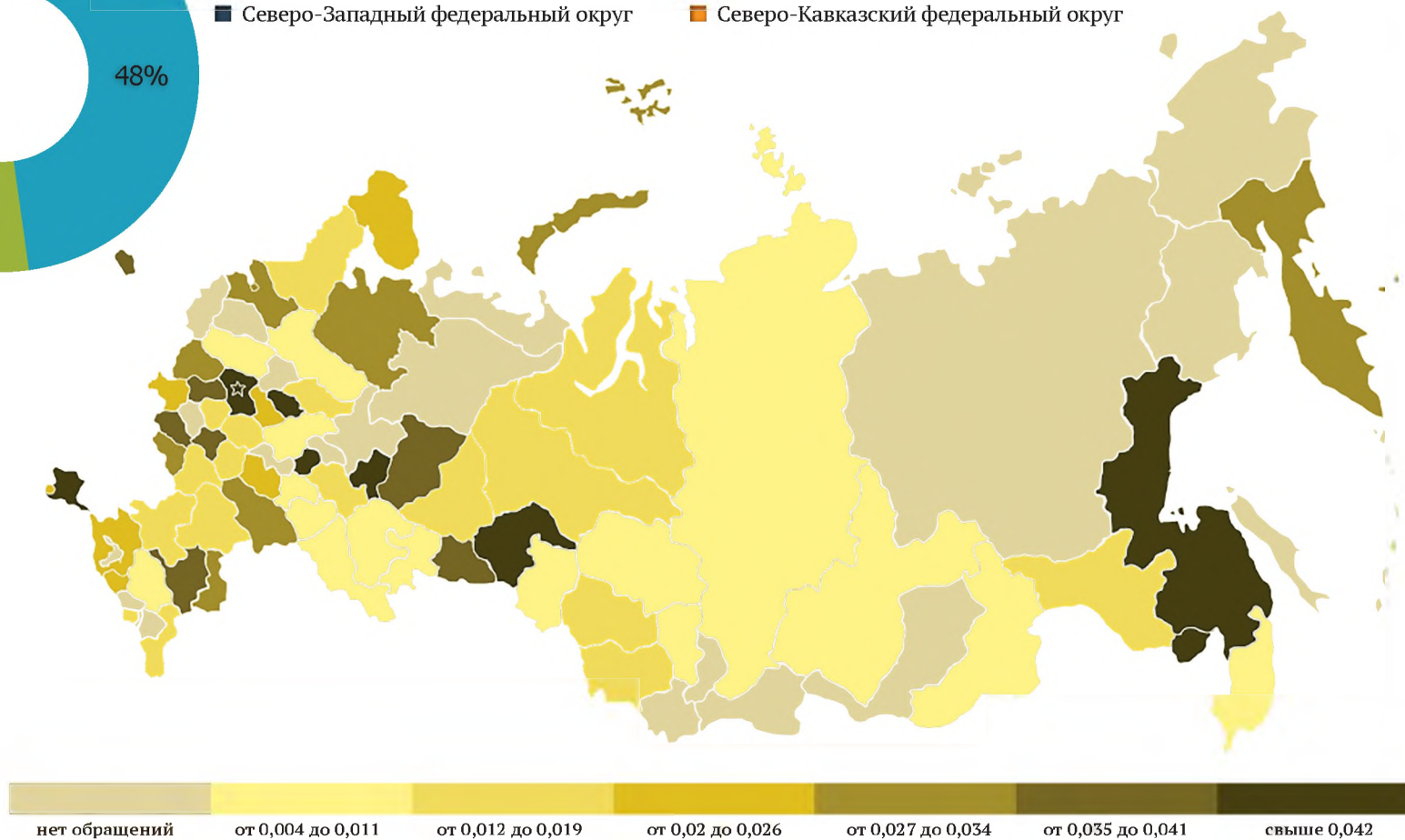
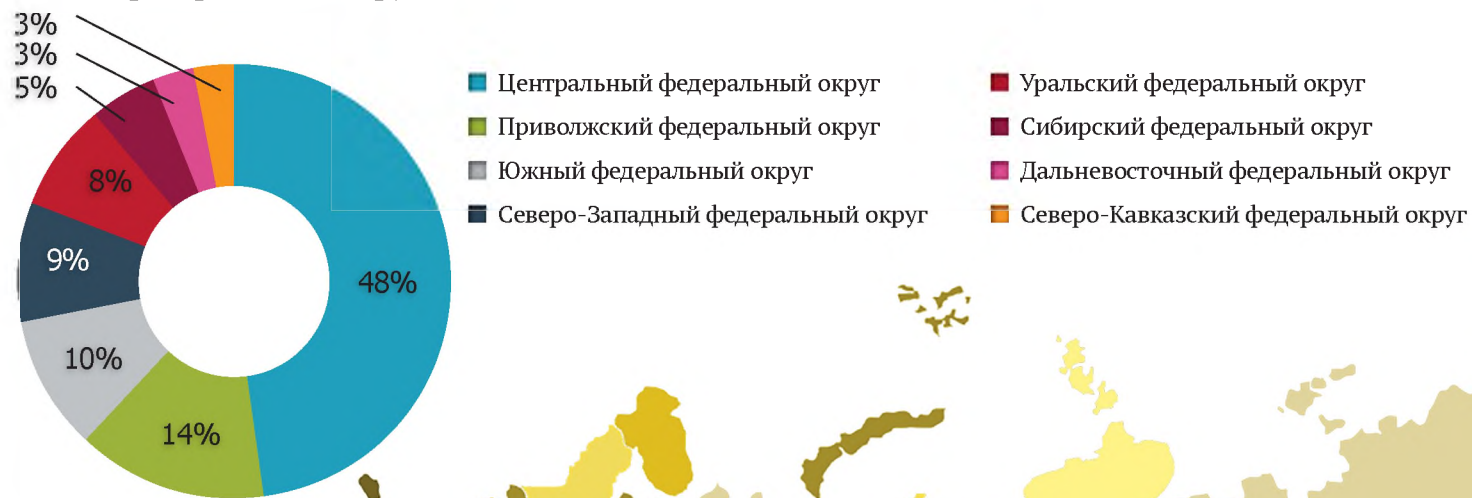
### 6.1. По федеральным округам



### 6.2. Показатель интенсивности обращений по вопросам соблюдения экономических прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)

## КАРТА 7. Количество обращений граждан по вопросам соблюдения культурных прав и свобод

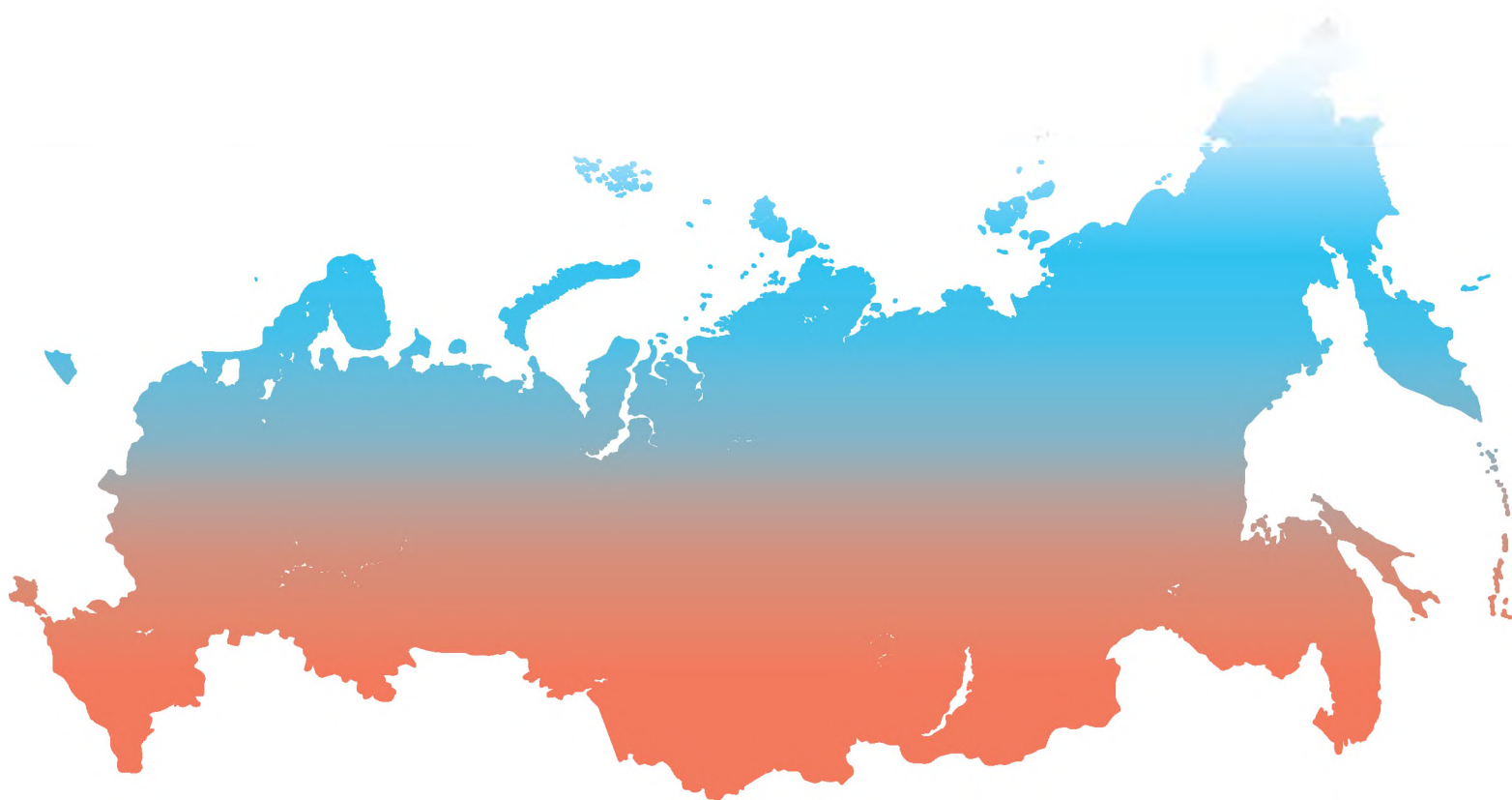
### 7.1. По федеральным округам



### 7.2. Показатель интенсивности обращений по вопросам соблюдения культурных прав и свобод человека (на 10 тыс. жителей)

# 2

## ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД



## 2.1. ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

В сфере соблюдения избирательных прав граждан в Российской Федерации 2016 год был ознаменован выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) VII созыва. Причем **впервые** после длительного перерыва (с 2003 года) выборы в Государственную Думу проходили по смешанной системе: 225 депутатов были избраны по партийным спискам (пропорциональная система) и 225 — по одномандатным округам (мажоритарная система). В выборах федерального масштаба **в первый раз** участвовали жители Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Кроме того, в единый день голосования 18 сентября 2016 года состоялись выборы высших должностных лиц в 9 субъектах Российской Федерации, депутатов законодательных органов в 39 субъектах Российской Федерации и муниципальные выборы в 12 административных центрах субъектов Российской Федерации. Таким образом, по многим параметрам состоявшиеся выборы отличаются от предыдущих избирательных кампаний. Поэтому объяснимо, что количество обращений к Уполномоченному по вопросам нарушения избирательных прав по сравнению с 2015 годом несколько возросло — с 10 до 12,5% (96 обращений).

Обращения касались нарушений при формировании избирательных комиссий, выдвижении и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, а также порядка голосования, применения административного ресурса и некоторых других вопросов.

Уполномоченный вел работу с наблюдателями и общественностью, участвовал на всех этапах кампании в рассмотрении и решении наиболее конфликтных вопросов взаимоотношений участковых избирательных комиссий и иных участников избирательного процесса. В связи с этим Уполномоченным, в частности, организован всесторонний мониторинг хода избирательной кампании, в рамках которого изучалось и проверялось каждое обращение граждан. При этом возможности для их подачи были расширены. Кроме постоянно действующей интернет-приемной в период с 12 августа по 30 сентября 2016 года каждый обратившийся мог передать свою информацию и получить квалифицированное разъяснение от рабочего аппарата Уполномоченного по представленным на официальном сайте Уполномоченного телефонам «горячей линии», которая работала в круглосуточном режиме.

«Горячие линии» функционировали в большинстве регионов, при этом в рабочем аппарате Уполномоченного осуществлялся постоянный сбор и обобщение информации от уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.





Фото из личного архива Уполномоченного

*Соглашение о взаимодействии в период проведения избирательных кампаний и кампаний референдума. Июль 2016 года*

Организация выборов требует слаженного взаимодействия федеральных и региональных государственных структур. Именно в день подписания Указа Президента Российской Федерации о назначении выборов в Москве состоялось заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, на котором обсуждались вопросы повышения эффективности взаимодействия уполномоченных по правам человека с органами власти и специализированными институтами гражданского общества.

13 июля 2016 года **Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подписали Соглашение о взаимодействии в период проведения избирательных кампаний и кампаний референдума.** Главная цель соглашения — добиться максимальной прозрачности избирательного процесса, а значит, и легитимности выборов в целом.

Среди основных направлений и форм взаимодействия были определены: контроль за соблюдением избирательных прав, оперативный обмен информацией о нарушениях и совместные проверки, содействие избирательным комиссиям на местах, взаимные консультации, проведение мероприятий по правовому просвещению граждан, разработка предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, создание совместных «горячих линий» для избирателей, оказание помощи в рассмотрении соответствующих обращений граждан и другие.

Аналогичные соглашения были заключены между региональными уполномоченными по правам человека и избирательными комиссиями в субъектах Российской Федерации, что в итоге дало свои положительные результаты.

В ходе избирательной кампании состоялись рабочие визиты Уполномоченного в ряд регионов страны, где вопросы обеспечения избирательных прав граждан были основным предметом обсуждения с руководителями субъектов Российской Федерации, ведомств, с представителями политических партий, с активными представителями гражданского общества. В частности, в ходе рабочих встреч в городе Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Владимирской области обсуждался весь спектр возможных проблем, связанных как с технической организацией избирательного процесса, так и с содержательными моментами, требующими изучения, а возможно, и дальнейшего совершенствования избирательного законодательства.

В единый день голосования в Аппарате Уполномоченного функционировала специальная мониторинговая рабочая группа, которая в оперативном режиме отслеживала сообщения о нарушении избирательных прав граждан и принимала соответствующие меры реагирования. Рассматривалась и обобщалась информация, содержащаяся в обращениях граждан, поступающая от региональных уполномоченных по правам человека, а также публикуемая в СМИ. В результате совместной работы удалось оперативно отреагировать на выявленные нарушения и принять меры к их устранению.

*К Уполномоченному обратилась гражданка М. с жалобой на нарушения избирательных прав граждан с ограниченными возможностями в Нижегородской области. По результатам проверки, инициированной по запросу Уполномоченного, прокуратурой Нижегородской области были установлены нарушения законодательства на избирательных участках Советского района Нижнего Новгорода, выразившиеся в отсутствии условий для беспрепятственного доступа избирателей с ограниченными возможностями в помещения для голосования. Органами прокуратуры в территориальную избирательную комиссию Советского района Нижнего Новгорода было направлено представление об устранении нарушений. Также была разъяснена обязанность избирательных комиссий по обеспечению реализации прав граждан с ограниченными возможностями, в том числе путем организации голосования вне помещений для голосования.*

В единый день голосования в ряде регионов (например, в Московской области, Республике Карелия, в Чеченской Республике) Уполномоченный и представители Аппарата осуществляли непосредственное наблюдение за ходом голосования, неукоснительным соблюдением избирательного законодательства.

По результатам анализа избирательных кампаний 2016 года можно заключить, что наиболее полно избирательные права граждан защищены там, где обеспечено взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества, где ведется открытый диалог при заинтересованном внимании к конструктивной критике.

Фото NEstudio // <https://www.shutterstock.com>

## 2.2. ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственная политика последних лет позволила сохранить тенденцию роста **числа иностранных граждан, принимаемых в гражданство Российской Федерации**. В 2016 году принято 265,5 тыс. иностранных граждан, в 2015 году — 209,8 тыс. человек, в 2014 году — 157,7 тыс. человек. Сложившаяся динамика определялась прежде всего возможностью применения упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации.

Но не обошлось и без трудностей, что отчетливо прослеживается по количеству обращений к Уполномоченному. В 2016 году к Уполномоченному поступило 801 письмо по вопросам гражданства. Это почти в два раза больше, чем в 2015 году — 402. Многие из них касались определения принадлежности к гражданству и документирования паспортом гражданина Российской Федерации в предыдущие годы. В наиболее сложном положении оказались социально слабо защищенные категории населения.

*За содействием в приобретении российского гражданства своей престарелой матерью обратилась гражданка Б. Из-за ошибки в написании отчества в документах ее мать более 14 лет пыталась приобрести гражданство Российской Федерации. Все эти годы сотрудники миграционной службы не принимали во внимание тот факт, что мать Б. парализована после перенесенного инсульта, что делает физически не-*

*возможным личное обращение в уполномоченные органы. Вместе с тем отсутствие легального статуса в Российской Федерации лишило пожилую женщину возможности получения необходимого объема медицинской помощи и социальной поддержки. После обращения Уполномоченного и уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае в адрес компетентных органов последними были приняты меры к оформлению необходимых документов для приобретения российского гражданства матерью гражданки Б.*

Остается актуальной проблема реализации права на приобретение российского гражданства лицами, чьи **паспорта граждан Российской Федерации выданы в нарушение установленного порядка и по этой причине изъяты или признаны недействительными**<sup>1</sup>. Практика свидетельствует, что подавляющее большинство поступающих жалоб по указанному вопросу вызвано нарушениями порядка приобретения гражданства Российской Федерации. Однако установить ответственность должностных лиц, выдавших этим лицам паспорта граждан Российской Федерации, но не оформивших приобретение гражданства в установленном порядке за давностью лет не представляется возможным. И получается, что все бремя негативных последствий ложится исключительно на плечи гражданина, ставшего «заложником» нарушений, повсеместно допускавшихся в начале — середине 90-х годов. А это, конечно же, является несправедливым.

*Заявительница Р. в начале марта 2016 года сдала в подразделение УФМС по месту жительства заявление о замене паспорта гражданина Российской Федерации в связи с достижением 45-летнего возраста. Однако ей было отказано из-за того, что на день вступления в силу Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» она была временно зарегистрирована в общежитии Новочеркасского инженерно-мелиоративного института (до поступления на учебу Р. проживала в Украинской ССР, фамилию сменила в 1995 году в связи с заключением брака с гражданином Российской Федерации). В паспорт СССР Р. был вклеен вкладыш о приобретении гражданства Российской Федерации. При обмене паспортов СССР в декабре 2002 года Р. получила паспорт гражданина Российской Федерации. В мае 2016 года миграционная служба признала ее паспорт недействительным и выданным в нарушение установленного порядка. В связи с жалобой Р. Уполномоченным было направлено обращение в Главное управление по вопросам миграции МВД России, которое провело соответствующую проверку и признало возможным выдать ей паспорт гражданки Российской Федерации.*

Трудности при реализации права на получение российского гражданства возникают на практике у иностранных граждан — носителей русского языка,

<sup>1</sup> В 2016 году МВД России выявлено 4611 паспортов граждан Российской Федерации, ранее выданных с нарушениями установленного порядка.



которые перед подачей заявления о приеме их в гражданство Российской Федерации должны **подтвердить факт своего выхода из гражданства иностранного государства**. В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup> иностранный гражданин вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации (при выполнении иных условий), только если он обратился в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося иного гражданства. При этом в отношении иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, действует специальная норма, устанавливающая упрощенный порядок их приема в гражданство. Однако одним из условий такого упрощенного порядка является отказ от имеющегося у них гражданства иностранного государства. Особенно трудно выполнить это требование для граждан Украины, проживающих в Российской Федерации. А для заявителей, проживающих в Республике Крым и городе Севастополе, оно вообще невыполнимо, так как, согласно Закону Украины от 15 апреля 2014 г. № 1207-VII «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины», документы, выданные органами государственной власти Крыма, признаются не имеющими юридической силы.

В связи с политикой украинских властей по игнорированию ходатайств о выходе из гражданства Украины возникает ряд проблем **по обеспечению трудовых прав в Российской Федерации у бывших сотрудников органов внутренних дел Украины и других категорий граждан, принявших российское гражданство**.

Так, к Уполномоченному поступают жалобы от бывших сотрудников органов внутренних дел Украины, которые, получив российское гражданство и имея опыт работы, высокую квалификацию, хотели бы продолжить службу в полиции и других подразделениях МВД России, однако трудоустроиться не могут. Это связано с тем, что непременным условием поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации является отсутствие гражданства иностранного государства (п. 8 ч. 1 ст. 14, п. 1 ч. 5 ст. 17 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)<sup>2</sup>.

В этой связи представляется, что бывшим сотрудникам органов внутренних дел Украины, являющимся гражданами Российской Федерации, в отношении которых украинскими властями по их обращениям не принято решение о прекращении украинского гражданства, необходимо дать возможность поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, признав в качестве решения о прекращении гражданства Украины обращение в дипломатическое

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

представительство или консульское учреждение Украины об отказе от имеющегося гражданства.

Со значительными трудностями при оформлении выхода из гражданства сталкиваются и граждане Республики Узбекистан, консульские учреждения которой хотя и не отказывают гражданам в оформлении их выхода из гражданства, но предупреждают, что указанная процедура может длиться до трех лет.

Представляется, что одним из вариантов разрешения ситуации, связанной со сложностями приобретения гражданства Российской Федерации гражданами, являющимися носителями русского языка, может стать законодательное закрепление положения **о допустимости применения к ним уведомительного порядка выхода из имеющегося гражданства**, предусмотренного в настоящее время в абз. 5 п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325<sup>1</sup>.

Другим возможным вариантом упрощения приобретения российского гражданства носителями русского языка может быть **исключение в отношении них условия об обязательном представлении документального подтверждения об отказе от иного гражданства, что требует корректировки правоприменительной практики** с учетом положений Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», в соответствии с п. «в» ч. 2.1 ст. 14 которого отказ от гражданства иностранного государства не требуется, если он невозможен в силу причин, не зависящих от лица.

До настоящего времени сохраняются проблемы, связанные с прекращением действия российско-туркменского Соглашения об урегулировании вопросов двойного гражданства. Туркменская сторона в одностороннем порядке выдвигает требования к бипатридам, нивелирующие преимущества двойного гражданства, включая запрет на их выезд из страны.

*Гражданин Российской Федерации В., проживающий в Туркменистане и имеющий также гражданство и этого государства, обратился к Уполномоченному с просьбой о помощи: он и его мать, нуждающаяся в срочном операционном лечении в городе Москве, не могли выехать за пределы Туркменистана. Уполномоченному удалось помочь в организации их выезда в Российскую Федерацию и возвращения в Туркменистан благодаря МИД России и Посольству Туркменистана в Российской Федерации. По сообщению Посольства Российской Федерации в Туркменистане, семье В. будет оказано дальнейшее содействие в реализации их права на переселение в Российскую Федерацию. Следует отметить, что эта ситуация выявила и комплексную проблему в данной области.*

При разрешении вопросов **приобретения гражданства Российской Федерации различными категориями жителей Крыма** также нередко

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.



встречаются трудности. В 2016 году поступило 119 обращений по этой тематике, что превышает соответствующие показатели предыдущих лет: в 2014 году поступило 40 таких жалоб, а в 2015 году — 16. При рассмотрении обращений были выявлены системные проблемы приобретения российского гражданства гражданами Украины, которые по состоянию на 18 марта 2014 года фактически проживали в Крыму, но не имели на его территории соответствующей регистрации<sup>1</sup>.

*Заявительница А. обратилась к Уполномоченному с жалобой на необоснованное увеличение сроков при проверке наличия гражданства Российской Федерации у ее супруга, в отношении которого в октябре 2014 года был установлен факт его постоянного проживания в городе Севастополе по состоянию на 18 марта 2014 года. Вместо исполнения решения суда, вступившего в законную силу, лишь через 8 месяцев Управление ФМС России по городу Севастополю известило А. о проведении проверки на наличие у ее мужа гражданства Российской Федерации. В результате предпринятых Уполномоченным мер при содействии соответствующих компетентных органов супруг А. был признан гражданином Российской Федерации.*

Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации с предложениями по вопросу оптимизации процедуры приобретения российского гражданства жителями Крыма, в результате чего существенно улучшена деятельность миграционных органов по оформлению принадлежности к гражданству Российской Федерации на территории Крыма.

Ясность в решение данного вопроса внес Конституционный Суд Российской Федерации<sup>2</sup>, указавший, что в соответствии с российским законодательством правом на получение российского гражданства обладают находящиеся на полуострове Крым лица, имеющие реальную связь с этой территорией или стремящиеся к установлению такой связи. При этом было особо отмечено, что решение суда об установлении факта постоянного проживания гражданина Украины на территории Республики Крым или города Севастополя по состоянию на 18 марта 2014 года, вступившее в законную силу, является достаточным и безусловным основанием для признания его уполномоченным органом в установленном порядке гражданином Российской Федерации.

<sup>1</sup> В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на 18 марта 2014 года на территории Республики Крым или города Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 октября 2016 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 4 Федерального конституционного закона “О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя” в связи с жалобой А. Г. Оленева» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5888.



### 2.3. СВОБОДА СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Ситуация со свободой вероисповедания в Российской Федерации в 2016 году улучшилась, а количество актов вандализма, вызванных религиозной нетерпимостью, сократилось.

К Уполномоченному поступало много обращений в связи с принятием Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»<sup>1</sup>. Названный Федеральный закон вызвал большой общественный резонанс. Высказывались мнения, что отдельные его положения легализуют чрезмерное вмешательство государства в тайну переписки и личной жизни, приведут к резкому и неоправданному повышению тарифов на мобильную связь.

Кроме того, установленные законом правила, регулирующие миссионерскую деятельность, были восприняты рядом верующих в качестве ограничений ведения такой деятельности. Так, за три месяца с момента принятия закона к Уполномоченному поступило более 700 жалоб от евангельских христиан-баптистов, обеспокоенных вышеназванными поправками. Помимо российских граждан,

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4558.





«спасти братьев, несущих людям веру»<sup>1</sup>, просили верующие Германии, США, Бельгии, Хорватии, Украины, Молдовы, Республики Беларусь, Казахстана, Узбекистана и других стран. Заявители уверяли, что данные изменения в части определения понятия миссионерской деятельности и установления нового порядка ее осуществления нарушают их право на свободу совести и ограничивают саму возможность миссии. Справедливости ради надо отметить, насторожил тот факт, что все жалобы имеют один и тот же текст, написанный как под копирку, и что ни в одной из них не приводились конкретные факты нарушений прав при применении данного закона.

Тем не менее ввиду большого общественного резонанса и исходя из изложенных обстоятельств, Уполномоченный приступил к мониторингу правоприменительной практики данного закона, который намерен продолжать и в 2017 году, а также вести правовое просвещение верующих граждан, обеспокоенных регламентированием миссионерской деятельности.

В целом применительно к праву на свободу совести, и в частности на свободу вероисповедания, **больше вопросов вызывает не действующее законодательство, а его реализация**. Например, много нареканий порождает практика постановки органами МВД России на профилактический учет<sup>2</sup> граждан в связи с их приверженностью нетрадиционному вероисповеданию. Зачастую причинами для постановки граждан на указанный учет являлось посещение ими нетрадиционных культовых сооружений или зданий для проведения обрядов, родственные отношения, знакомство или соседство с лицами, заподозренными на основании анонимных и (или) сознательно порочащих сообщений в религиозном экстремизме. Однако сами по себе подобные факты не могут быть основанием постановки на профилактический учет. Для этого необходимы более серьезные причины правового характера, в частности запрет того или иного религиозного объединения, внесение его в список экстремистских или террористических организаций и т.д. На практике такие требования не всегда соблюдаются.

*К Уполномоченному поступили жалобы от граждан А. А., А. М., А. И. и правозащитной организации «М» на их необоснованную постановку органами МВД России по Республике Дагестан на профилактический учет в качестве приверженцев нетрадиционного вероисповедания. Заявители сообщали, что их систематически вызывали или доставляли в отделения полиции, останавливали на постах ГИБДД, допрашивали, задерживали, заставляли принудительно проходить дактилоскопирование, осуществляли отбор биологических материалов в целях обработки геномной информации. Наличие их паспортных данных в базе данных лиц, находящихся*

<sup>1</sup> Цитата из полученных Уполномоченным жалоб верующих США.

<sup>2</sup> Право органов внутренних дел вести учеты лиц, в том профилактический учет, предусмотрено ст. 17 Федерального закона «О полиции» и ст. 21 Федерального закона «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» (см.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3851).

*на профилактическом учете, создает трудности при передвижении по республике, в трудоустройстве, приводит к прочим ограничениям их прав. При этом заявители отрицали свою причастность к экстремизму, отмечали, что ведут законопослушный образ жизни, противоправных действий не совершали. Уполномоченным было направлено обращение прокурору Республики Дагестан с просьбой взять на контроль рассмотрение нижестоящими органами прокуратуры республики вышеназванных обращений и рассмотреть возможность обсуждения на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов республики вопроса соблюдения прав граждан при постановке их на профилактический учет. По результатам проверки, проведенной прокуратурой Хасавюртовского района, в связи с допущенными нарушениями закона при постановке А. А. на профилактический учет вынесено представление, по результатам рассмотрения которого принято решение о направлении ходатайства о снятии его с профилактического учета.*

Уполномоченный намерен в 2017 году вместе с органами прокуратуры осуществить проверку обоснованности постановки граждан на профилактический учет.

К Уполномоченному поступали обращения граждан, в которых содержались предложения усилить государственный надзор за нерелигиозными коммерческими и некоммерческими организациями, общественными объединениями, отдельными лицами, деятельность которых имеет околорелигиозный характер, например гадалок, магов, экстрасенсов. Такие предложения требуют глубокой проработки и консультаций с экспертным сообществом и правозащитниками. Необходимо понимание и правовое определение критериев деструктивного характера поведения людей в зависимости от их религиозного мировоззрения, а также разработка методики установления поведения, соответствующего данным критериям. Это касается и деятельности организаций, оказывающих деструктивное, негативное воздействие и манипулирующих сознанием и поведением граждан. При этом следует иметь в виду, что деятельность, создающая угрозу общественной нравственности, разрушающая традиционные семейные ценности и посягающая на духовную безопасность государства, может осуществляться как отдельными лицами, так и коллективно членами организаций, включая деятельность в сети Интернет.

## 2.4. ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ, ВЫБОР МЕСТА ПРЕБЫВАНИЯ И ЖИТЕЛЬСТВА (МИГРАЦИЯ)

Российская Федерация занимает одно из лидирующих мест среди государств по масштабам миграционных потоков. В 2016 году на миграционный учет было



поставлено более 16,3 млн иностранных граждан<sup>1</sup>. Очевидно, что столь объемным миграционным потокам, сопоставимым с населением некоторых европейских государств, сопутствуют серьезные социально-экономические проблемы, затрагивающие многие сферы общественной жизни, что проявляется и в содержании обращений заявителей.

Обращаясь к Уполномоченному за защитой, граждане чаще всего ставят следующие вопросы: о снятии ограничений на въезд в Российскую Федерацию; о реализации права на убежище, включая политическое убежище, статус беженца и вынужденного переселенца; о временном убежище; о выдаче иностранным гражданам разрешений на временное проживание и видов на жительство; об обоснованности административного выдворения и депортации; о мерах социальной поддержки для вынужденных мигрантов и соотечественников; об обеспечении трудовых прав иностранных граждан (о выдаче патентов и разрешений на работу). Наряду с этим поступали обращения относительно миграционного учета иностранных граждан, их права на свободу передвижения и выбор места проживания.

Всего в 2016 году к Уполномоченному поступило 1828 индивидуальных и коллективных жалоб граждан на нарушения прав и свобод в сфере миграции. География их обширна и включает в себя, кроме субъектов Российской Федерации, страны СНГ, Израиль, Турцию, США, Латвию и другие. Общий портфель обращений формируется также за счет обращений уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, правозащитных организаций и жалоб мигрантов.

Вместе с тем проблемы трудовой миграции, и в частности получения патентов, вызывают меньше нареканий в текущем году, в том числе в связи с появлением центров миграции, которые позволяют в одном месте пройти все предусмотренные законом этапы для получения патента на трудовую деятельность. Один из таких центров расположен на территории Новой Москвы. В рамках координационного совета уполномоченных по правам человека Центрального федерального округа уполномоченные посетили данный Центр и отметили позитивные тенденции в продвижении вопроса обеспечения гарантий прав человека в миграционной сфере и реализации предложений Уполномоченного усилиями Правительства Москвы.

ГБУ города Москвы «Многофункциональный миграционный центр» оказывает весь комплекс услуг для получения патента на осуществление трудовой деятельности в столице; в нем иностранные граждане могут пройти тестирование по русскому языку, истории Российской Федерации, основам ее законодательства, сдать необходимые им медицинские анализы, приобрести полис ДМС, получить другие услуги — нотариальные и банковские. Представляется, что подобная система и организация работы может стать организационной моделью

<sup>1</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь — декабрь 2016 года // URL: [https://xn-b1aew.xn-p1ai/upload/site1/document\\_news/009/359/228/stat\\_2016.pdf](https://xn-b1aew.xn-p1ai/upload/site1/document_news/009/359/228/stat_2016.pdf) (дата обращения: 01.03.2017).



Многофункциональный миграционный центр. Октябрь 2016 года

регулирования миграции, оптимальной для всех — и для субъекта Российской Федерации, и для его жителей, и для самих мигрантов.

Значительным укреплением гарантий прав граждан в рассматриваемой сфере стали новые правила для граждан государств — участников ЕАЭС. Для приема их на работу патент не требуется<sup>1</sup>.

Серьезное напряжение создает так называемая **нелегальная трудовая миграция**. Несмотря на большую работу, проведенную законодательными и правоприменительными органами государственной власти, в том числе миграционными подразделениями МВД России, по экспертным оценкам, в Российской Федерации находится от 8 до 10 млн нелегальных мигрантов, что не может не порождать, с одной стороны, социальной напряженности среди российского населения, а с другой — нарушения прав самих мигрантов.

Вызывает также тревогу, что в Российской Федерации постоянно более 90 суток находятся 3,4 млн человек, не оформивших документы, предоставляющие им право на пребывание в нашей стране; из которых 81,4% — граждане государств — участников СНГ<sup>2</sup>. Существенное сокращение количества жалоб,

<sup>1</sup> См.: п. 1 ст. 97 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> По оценке Росстата, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 января 2017 года составила 146,8 млн человек (с начала года численность выросла на 0,18%); из общего прироста населения 98% составил миграционный прирост [см.: Демография на 1 января 2017 года // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#) (дата обращения: 01.03.2017)]. Значительный миграционный прирост населения требует принятия дополнительных мер, направленных на повышение уровня правовой грамотности приезжающих мигрантов, поскольку отсутствие у большинства из них правовой культуры и должного уровня правового сознания влечет ухудшение криминогенной ситуации. Данные МВД России свидетельствуют не только о постоянном наличии миграционной преступности в структуре общей преступности, но и ее росте. Несмотря на то что в 2016 году наблюдается определенный спад (по данным МВД России, за 2016 год на территорию России въехало 16 290 031 иностранных граждан, в то время как за 2015 год число прибывших в Россию иностранцев насчитывало 17 333 777), рост числа мигрантов остается значительным. Интенсивная миграция налагает на государство дополнительные обязательства, связанные как с защитой прав прибывших иностранцев и лиц без гражданства, так и с охраной правопорядка.



поступивших от граждан этих стран, дает основание полагать, что интеграция и развитие экономических отношений в рамках Евразийского экономического союза позитивно отражаются на порядке и условиях миграции.

В 2016 году Уполномоченный и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации продолжали отслеживать ситуацию в **центрах временного содержания иностранных граждан МВД России (ЦВСИГ)**, которая оставалась в ряде центров неблагоприятной. Многие региональные уполномоченные обращались с просьбой о решении проблемы порядка выдворения иностранных граждан, содержащихся в указанных учреждениях. В минувшем году к Уполномоченному поступило 105 жалоб по вопросам административного выдворения, депортации и экстрадиции.

*В связи с отсутствием денежных средств у Федеральной службы судебных приставов на осуществление мероприятий по принудительному выдворению иностранных граждан за пределы Российской Федерации в середине года возникла критическая ситуация, когда около 1700 иностранцев не смогли быть вовремя отправлены на родину. Это привело к дополнительным расходам федерального бюджета, поскольку затраты на содержание в ЦВСИГ только одного иностранного гражданина составляют 23 тыс. руб. в месяц. Предложения по исправлению создавшейся критической ситуации были направлены Уполномоченным в Правительство Российской Федерации, по поручению которого Минфин России дополнительно выделил судебным приставам 290 млн руб.: до конца истекшего года вопрос своевременной отправки иностранных граждан на родину удалось решить. Вместе с тем системная проблема осталась, и она требует разрешения как на законодательном, так и на правоприменительном уровне.*

В целях дополнительного мониторинга указанной ситуации в МВД России, Генеральную прокуратуру Российской Федерации и ФССП России Уполномоченным направлялись обращения с просьбой высказать мнение о целесообразности внесения поправок в законодательство о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и соответствующих изменений в КАС РФ и КоАП РФ в части предельного срока их содержания в ЦВСИГ. Названная инициатива ими поддержана.

Представляется, что административное выдворение как вид наказания является достаточно суровой мерой ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, которая должна носить исключительный характер.

*Уполномоченный в своем заключении на запрос Конституционного Суда Российской Федерации по жалобе гражданина Республики Молдова Ц. о нарушении его конституционных прав отдельными положениями федеральных законов высказал свою позицию в защиту Ц., который 7 октября 2014 года был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ, выразившегося в неисполнении обязанности по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации. Суд при этом не учел, что на тот момент*

*Ц. имел вид на жительство и обратился за оформлением документов на приобретение гражданства Российской Федерации, будучи зарегистрированным по месту проживания в деревне Михайловское Волоколамского муниципального района Московской области, и назначил административное наказание в виде административного штрафа в размере 5 тыс. руб. с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Уполномоченный полагал, что вынесенное в отношении Ц. административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации не отвечает целям административного наказания в целом.*

Мнение Уполномоченного было учтено, и постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2016 г. № 5-П ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ признана частично не соответствующей Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> в части применения административного выдворения как основного вида наказания.

Актуальной остается проблема по урегулированию правового положения **бывших граждан СССР, длительное время проживающих в Российской Федерации, но не имеющих возможности легализовать свое нахождение в стране из-за наличия у них неснятой или непогашенной судимости** за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления. В своих обращениях заявители сообщают, что до осуждения они проживали в Российской Федерации в течение длительного времени, утратили в государствах своего прежнего пребывания жилье, возможность трудоустройства, социальные и родственные связи. Помимо этого, полномочные органы этих государств не подтверждают принадлежность этих лиц к соответствующему гражданству или наличие у них права на постоянное проживание, что делает невозможным их выдворение, депортацию или реадмиссию.

Анализ обращений свидетельствует, что указанная проблема носит системный характер и типична практически для всех субъектов Российской Федерации. При освобождении единственным их документом является справка об освобождении, выдаваемая учреждениями ФСИН России, либо соответствующая справка органов МВД России, которые не могут быть приняты в качестве документов, удостоверяющих личность, для целей легализации на территории Российской Федерации. Не имея законных оснований для легализации на территории Российской Федерации, указанные лица лишены фундаментальных прав человека, в частности на труд, на социальное обеспечение и медицинскую помощь. К сожалению, действующее федеральное законодательство не регулирует правоотношения в названной сфере, что создает сложности правоприменения МВД России.

Поступали также жалобы на привлечение к административной ответственности за **пересечение Государственной границы Российской Федера-**

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // СЗ РФ. 2016. № 9. Ст. 1308.



### **ции при наличии оснований для временного проживания в Российской Федерации.**

*В результате обращения Уполномоченного в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту гражданина Нигерии У., право которого на выезд из Российской Федерации ограничивалось нормами действующего законодательства, было принято постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2016 г. № 4<sup>1</sup>, в соответствии с которым положения ч. 2 ст. 18.1 КоАП Российской Федерации и ст. 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» признаны в силу неопределенности не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они позволяют привлекать к административной ответственности за нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации имеющего действующее разрешение на временное проживание в Российской Федерации иностранного гражданина, предъявившего данное разрешение и визу, подтверждающие законность его въезда в Российскую Федерацию и пребывания в Российской Федерации, на одном лишь основании отсутствия у него визы с неистекшим сроком действия, а также отказывать ему в связи с этим в пропуске через Государственную границу Российской Федерации на выезд. Правоприменительные решения о привлечении заявителя У. к административной ответственности отменены.*

## 2.5. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Важнейшим конституционным правом граждан в сфере государственного управления является **право на обращение в органы публичной власти**: граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции Российской Федерации).

В обращениях к Уполномоченному граждане жалуются на оставление их заявлений без рассмотрения, нарушение сроков их рассмотрения, несоблюдение права на получение письменного ответа по существу поставленных в обращении вопросов, направление жалобы в орган либо должностному лицу, чьи действия (бездействие) он обжалует.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2016 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и гражданина Федеративной Республики Нигерия Х.Э. Увангве» // СЗ РФ. 2016. № 9. Ст. 1307.

Наличие проблем в реализации права граждан на обращения в государственные и муниципальные органы подтверждается статистическими сведениями. По данным только Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, за первое полугодие 2016 года судами было рассмотрено 3644 дела об административных правонарушениях, выразившихся в нарушении порядка рассмотрения обращений граждан. По итогам — 2955 должностных лиц были привлечены к административной ответственности<sup>1</sup>.

В 2016 году к Уполномоченному поступило 683 жалобы, которые связаны с **нарушением реализации права на обращение**. При наличии оснований Уполномоченный и по его ходатайству соответствующие органы власти и надзорные органы проводили проверки по существу доводов заявителя.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Е. с жалобой на действия сотрудников аппарата Тверского районного суда города Москвы об игнорировании ее просьбы о выдаче копий процессуальных документов и восстановлении процессуального срока для подачи ею кассационной жалобы в Верховный Суд Российской Федерации на решение суда первой инстанции. Уполномоченным было направлено соответствующее обращение председателю суда. Гражданке Е. были направлены истребуемые документы и восстановлен пропущенный срок подачи кассационной жалобы.*

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> запрещает передачу жалобы на рассмотрение в орган, действия которого обжалуются. Однако именно в связи с нарушением данного запрета граждане часто жалуются Уполномоченному.

*Уполномоченному поступила жалоба П. на действия нотариусов Нотариальной палаты Пермского края. Для проведения проверки обращение заявителя было направлено районному прокурору, который, в свою очередь, направил его в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Пермскому краю, а сотрудники данного Управления — в Нотариальную палату Пермского края, на которую П. и жаловался в своем обращении. Из Нотариальной палаты получен ответ с разъяснениями действующего законодательства в сфере нотариата. В результате неоднократного перенаправления обращения П. проблема оставалась так и не решенной. Вмешательство Уполномоченного позволило получить положительный результат.*

При проведении проверок по фактам неполучения заявителями ответов из органов власти и местного самоуправления Уполномоченный столкнулся со случаями утраты на почте обращений граждан, направленных обычным, а не заказным письмом, доставка которого адресату не отслеживается почтовым

<sup>1</sup> Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1-е полугодие 2016 года // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3577> (дата обращения: 25.01.2017).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.





идентификатором, а также несвоевременного получения адресатом ожидаемого ответа, указания неполного или неправильного адреса.

По мнению Уполномоченного, необходимо совершенствование законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан в государственных и муниципальных органах. В этой связи поддерживается инициатива Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по принятию нового закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», проект которого находится в настоящее время на согласовании. Уполномоченный, в частности, считает важным создание автоматизированной системы обработки и хранения обращений граждан.

## 2.6. ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ И УЧАСТИЕ В ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

Конституция Российской Федерации провозглашает в качестве основополагающей ценности **право на проведение и участие в публичных мероприятиях** (ст. 31 Конституции Российской Федерации).

Реализация права на мирные собрания является одной из важнейших составляющих устойчивого развития демократического правового государства. Оно предоставляет гражданам реальную возможность посредством проведения публичных мероприятий донести свое мнение, в том числе критическое, до органов государственной власти. Именно качество реализации права на мирные собрания представляет собой тот самый критерий, который позволяет отнести государство к правовому и демократическому. Уполномоченный, осуществляя свою деятельность в качестве проводника интересов государства и общества, нацелен на поддержание мирного и конструктивного диалога этих двух институтов, поэтому уделяет пристальное внимание вопросам реализации данного права.

В 2016 году наблюдался значительный рост количества проведенных на территории Российской Федерации публичных мероприятий, что **связано прежде всего с крупномасштабной избирательной кампанией** в Государственную Думу VII созыва, высшие исполнительные и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. По информации, представленной на коллегии МВД России 9 марта 2017 года, за 2016 год было проведено 72 тыс. публичных мероприятий, что в 2,2 раза превосходит показатели 2015 года, когда было проведено 32 тыс. таких мероприятий. Наблюдался также и рост числа участников мероприятий: с 6,9 млн человек в 2015 году до 8,2 млн человек в 2016 году.

Таким образом, можно констатировать, что граждане активно реализуют свое право на проведение и участие в публичных мероприятиях.



Фото из личного архива Уполномоченного

Количество обращений, поступивших к Уполномоченному на нарушения прав от организаторов и участников публичных мероприятий, осталось стабильным. Граждане, в частности, жаловались на несогласование либо отсутствие ответов со стороны городских администраций по вопросу о согласовании даты, времени и места проведения публичных мероприятий, переноса мероприятий в удаленные от центральных районов городов места, что негативно сказывается на значимости таких акций и снижает количество участников, а в некоторых случаях — на незаконные, по мнению участников мероприятий, действия сотрудников полиции.

Всего в 2016 году к Уполномоченному поступила 21 жалоба граждан о нарушении прав, связанных с проведением пикетирования и иных публичных мероприятий. Несмотря на то что удельный вес таких жалоб остается невысоким, Уполномоченный уделял особое внимание затронутым в них вопросам и предпринимал все возможные меры в рамках своей компетенции к их разрешению, плотно контактируя как с общественными объединениями, выступающими в качестве организаторов публичных акций, так и органами власти.

*К Уполномоченному неоднократно обращался исполнительный директор общероссийского общественного движения «За права человека» Л.А. Пономарев с просьбой о содействии в согласовании Правительством Москвы шествия 13 июня 2016 года, посвященного памяти Б. Немцова, и митинга по правозащитной тематике 20 ноября 2016 года.*

*В результате совместных усилий Уполномоченного, уполномоченного по правам человека в городе Москве, властей города Москвы была достигнута договоренность о проведении шествия. В итоге публичное мероприятие состоялось.*



Сохраняется актуальность проблем законодательства о публичных мероприятиях, на которые Уполномоченный указывал еще в Докладе за 2015 год. Речь идет, в частности, о затруднениях в реализации норм, связанных с соблюдением предусмотренного законодательством **расстояния для участников одиночного пикетирования, о чрезмерном ужесточении мер ответственности за нарушения норм о проведении публичных мероприятий.**

Имеет место проблема административных барьеров: несмотря на то что федеральное законодательство **декларирует уведомительный порядок проведения публичных мероприятий**<sup>1</sup>, де-факто процесс выбора места и времени мероприятия принимает разрешительный характер только при согласовании с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

В ходе рассмотрения поступивших обращений граждан Уполномоченным выявлена проблема **формального подхода должностных лиц к доказыванию фактов нарушений**, допущенных организаторами и участниками публичных мероприятий, установленного законодательством порядка их проведения. Порой не обеспечивается законодательство о всестороннем, полном, объективном рассмотрении дел данной категории.

*Гражданин М. постановлением судьи Тверского районного суда города Москвы признан виновным в нарушении порядка проведения пикетирования (без подачи соответствующего уведомления) (ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ).*

*Судебное решение основывалось на сведениях, изложенных в протоколе об административном правонарушении, в рапортах и объяснениях сотрудников полиции С. и К., в соответствии с которыми пикетирование осуществлялось тремя лицами, двое из которых при появлении сотрудников полиции скрылись. При этом доводы заявителя и его дочери об осуществлении заявителем одиночного пикета, не требующего подачи уведомления, не были должным образом проверены, что, по мнению Уполномоченного, не привело к всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств дела.*

*Верховный Суд Российской Федерации поддержал ходатайство Уполномоченного и прекратил производство по делу.*

Выявлена также проблема **привлечения к административной ответственности** участников публичного мероприятия по причине того, что **указанное мероприятие не было должным образом согласовано** с ответственными органами публичной власти. При этом следует учесть, что обязанность по уведомлению органов о проведении публичного мероприятия лежит на его организаторах, а не на участниках. Участники могут даже не знать, что органы власти или органы местного самоуправления о публичном мероприятии надлежащим образом не уведомлены.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

*Гражданин В. постановлением судьи Мотовилихинского районного суда города Перми был признан виновным в участии в митинге, о проведении которого орган исполнительной власти города Перми не был уведомлен (ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ).*

*Вместе с тем доказательств того, что гражданином В. были допущены нарушения требований ч. 3 и 4 ст. 6 Федерального закона № 54-ФЗ, материалы дела не содержат, поскольку само по себе участие в несогласованном публичном мероприятии не образует состав вмененного В. правонарушения.*

*Постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2016 г. ходатайство Уполномоченного в защиту прав В. удовлетворено, обжалуемые судебные решения отменены, дело об административном правонарушении прекращено за отсутствием состава правонарушения.*

Правоохранительным органам следует тщательнее проверять законность привлечения к ответственности за нарушения порядка проведения публичных мероприятий с тем, чтобы решения не нарушали прав человека, основывались на всестороннем, полном, объективном исследовании всех обстоятельств, имеющих значение для принятия соответствующих решений.

Субъективизм и предвзятое отношение к гражданам в связи с их участием в политических акциях недопустимы. Обязанность по обеспечению гарантий конституционного права проводить публичные мероприятия ложится как на правоприменительные, так и на законодательные органы. Избыточно жесткое, репрессивное регулирование указанной сферы противоречит идеям демократического государства и нарушает основные права человека.

## 2.7. ПРАВО НА ОБЪЕДИНЕНИЕ ГРАЖДАН

Реализация гражданами конституционного **права на объединение, включая профсоюзы**, имеет основополагающее значение для развития современного гражданского общества. Некоммерческие организации (далее также — НКО) решают немало социально значимых и социально полезных задач, оказывая огромную помощь гражданам в защите их прав и свобод. Поэтому в последние годы для них существенно увеличена информационная, техническая, организационная и грантовая поддержка со стороны государства. Любая попытка исполнительной власти пресекать инициативную деятельность по созданию и деятельности общественного объединения является нарушением конституционного права на объединение, должна быть пресечена и повлечь ответственность виновных.

На конец 2016 года в России насчитывалось 225 215 зарегистрированных некоммерческих организаций<sup>1</sup>, которые осуществляют деятельность в право-

<sup>1</sup> Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях // URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 30.01.2017).



защитной, экологической, национально-культурной, образовательной и других сферах общественных отношений. Многие из них работают с целевыми группами населения: инвалидами, пенсионерами, вдовами, потерпевшими, многодетными матерями и др.

Увеличилось число молодежных правозащитных объединений, которые требуют особых подходов в сотрудничестве, учитывая присущую молодым людям стилистику общения и менталитет.

В 2016 году в адрес Уполномоченного поступило более 150 обращений от руководителей и членов НКО на нарушения, допущенные, по их мнению, органами государственной власти и местного самоуправления при реализации их права на свободу объединений. Большая их часть поступала Уполномоченному во время встреч с руководителями и членами общественных организаций правозащитной и иной направленности в Москве, Новосибирске, Санкт-Петербурге, Владимире, Севастополе. Жалобы касались вопросов, связанных с приостановлением или прекращением деятельности общественных организаций, получением грантовой поддержки, высокой платой за аренду офисов или препятствием в аренде помещений, нежеланием руководителей государственных органов и муниципальных образований активно взаимодействовать с ними и создавать условия для их деятельности, созданием со стороны представителей региональных органов власти неоправданных препятствий в работе организаций, игнорированием просьб о поддержке различного рода социально значимых инициатив, в ряде случаев и с откровенным противодействием их общественной деятельности.

*К Уполномоченному поступило обращение от Астраханского регионального общественного объединения «Комитет солдатских матерей» с жалобой на действия региональных надзорных организаций, необоснованно препятствующих деятельности организации. В один день у них были одновременно начаты четыре проверки, которые фактически парализовали работу общественного объединения. Этим событиям предшествовал конфликт между «Комитетом солдатских матерей» и местными органами власти в связи с критической позицией Комитета по ряду вопросов. Уполномоченный вынужден был обратиться к прокурору Астраханской области с просьбой о восстановлении нарушенных прав объединения. Препятствия в деятельности организации были устранены.*

Значительная часть письменных обращений НКО содержала несогласие по поводу включения их в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. По состоянию на 1 января 2016 года в реестре Минюста России были 154 такие организации.

Законодательством предусматривается включение НКО в данный реестр при наличии следующих обстоятельств: факта получения финансирования из иностранных источников и осуществления политической деятельности. Последняя категория в трактовке контролирующих и судебных органов, как правило, расходилась с оценками своей деятельности конкретной НКО, что являлось клю-

чевой причиной их обращения к Уполномоченному и в другие государственные органы.

Позиция общественных объединений о необходимости уточнений законодательства, в том числе в части конкретизации понятия «политическая деятельность» применительно к проблемам реализации данного законодательства, заслуживала внимания. Законопроект разрабатывался и обсуждался на различных этапах его прохождения при участии Уполномоченного.

В результате изменения законодательства, а также исполнения поручения Президента Российской Федерации по совершенствованию правоприменительной практики начала проводиться работа по пересмотру решений по включению указанных организаций в реестр Минюста России. По состоянию на момент написания Доклада число иностранных агентов сократилось до 103<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона “Об общественных объединениях” и статью 2 Федерального закона “О некоммерческих организациях”»<sup>2</sup>, принятый депутатами Государственной Думы практически единогласно, предусматривает, что некоммерческая организация, за исключением политической партии, признается участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она осуществляет деятельность в сфере государственного строительства, защиты основ конституционного строя Российской Федерации, федеративного устройства Российской Федерации, защиты суверенитета и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, обеспечения законности, правопорядка, государственной и общественной безопасности, обороны страны, внешней политики, социально-экономического и национального развития Российской Федерации, развития политической системы, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, законодательного регулирования прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, формирование государственных органов, органов местного самоуправления, на их решения и действия.

Закон установил, что к **политической деятельности не относится** деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность.

При этом правоприменителю следует иметь в виду, что законодательная конструкция НКО, выполняющей функции иностранного агента, согласно поста-

<sup>1</sup> Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента // URL: <http://unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx> (дата обращения: 30.01.2017).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2016. № 23. Ст. 3303.



новлению Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г., не предполагает отрицательной оценки такой организации со стороны государства, не рассчитана на формирование отрицательного отношения к осуществляемой ею политической деятельности и тем самым не может восприниматься как проявление недоверия или желания дискредитировать такую некоммерческую организацию и (или) цели ее деятельности<sup>1</sup>.

Несмотря на ряд мер законодательного и правоприменительного характера, предпринятых в 2016 году по рассматриваемой проблеме, к Уполномоченному продолжают поступать обращения от граждан и общественных организаций по данному вопросу, поэтому принято решение о проведении постоянного мониторинга практики реализации так называемого закона об иностранных агентах сотрудниками Аппарата при участии Экспертного совета при Уполномоченном, а также по защите прав членов организаций по их ходатайствам, которые находятся в реестре вопреки внесенным изменениям в закон.

Вопрос об устранении зависимости от иностранного финансирования НКО, занимающихся социально ориентированной и правозащитной деятельностью, в значительной степени решится при условии наличия достаточной государственной поддержки. В этой связи важной тенденцией в развитии гражданского общества России стал последовательный рост грантовой поддержки общественных организаций из средств федерального и региональных бюджетов Российской Федерации.

Так, в 2016 году распоряжением Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 68-рп «Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup> соответствующим некоммерческим неправительственным организациям из федерального бюджета в 2016 году выделено значительно больше средств, чем в предыдущие годы. Распределение этих средств осуществлялось в рамках четырех конкурсов через грант-операторов.

В 2016 году Уполномоченным продолжено развитие **конструктивных отношений с правозащитным сообществом** по решению системных проблем в сфере защиты прав человека. В указанной сфере осуществляется сотрудничество с Общественной палатой Российской Федерации, общественными наблюдательными комиссиями (далее — ОНК), некоммерческими социально ориентированными организациями, общественными правозащитными организациями.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», части шестой статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкчева» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1921.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2079.

Предметом встреч являлся самый широкий спектр актуальных проблем по защите прав граждан на объединения, созданию необходимых условий для их деятельности.

В рамках комиссии «Гражданское достоинство» по утвержденной методике с привлечением экспертов финансовую помощь на реализацию правозащитных проектов получили 186 общественных организаций, в том числе на поддержку **ОНК**, поддержку женщин и детей, инвалидов и безработных, малоимущих и социально незащищенных групп населения, мигрантов, защиту трудовых и жилищных прав граждан, бесплатную юридическую помощь, семейную медиацию и другие.

Однако формы поддержки ОНК нуждаются в совершенствовании, особое внимание необходимо обращать на использование выделенных средств, которое должно быть максимально прозрачным и эффективным. Целесообразно было бы объединить всех грант-операторов в одну организацию и унифицировать подходы к проведению конкурсов.

Подобная государственная поддержка общественных объединений позволит в значительной степени снизить зависимость российских ОНК от иностранных грантов, обеспечив широкий спектр возможностей получения финансирования для правозащитных организаций, предоставляя возможность исключения из реестра иностранных агентов, куда они ранее были включены как получатели зарубежного финансирования.

Внимание Уполномоченного было обращено к деятельности ОНК. В октябре 2016 года была проведена их ротация в 42 регионах России в связи с истечением установленных законом сроков. Ее результаты вызвали большой общественный резонанс в связи с тем, что в большинстве из названных регионов была снижена численность комиссий и в их состав не вошли представители ряда некоммерческих общественных организаций, ранее работавших в составе ОНК и имевших значительный опыт в области защиты прав человека в местах принудительного содержания.

Уполномоченный принял участие в разрешении указанной проблемы. Ее изучение показало, что сложившаяся ситуация обусловлена отсутствием установленного законодательством порядка определения численности комиссий, объективных критериев отбора кандидатов, человеческим фактором, правового механизма дополнительных выборов в ОНК.

8 декабря 2016 года на встрече Президента Российской Федерации с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации обсуждались оптимальные пути выхода из сложившегося положения, а также возможные меры по дополнительным выборам в ОНК.

На момент выхода Доклада в Государственную Думу внесен разработанный с учетом предложений Общественной палаты Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Уполномоченного, а также представителей правозащит-





ных ОНК проект федерального закона № 103511-8 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона “Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания”»<sup>1</sup>, предусматривающий возможность дополнительного выдвижения кандидатур в состав ОНК, в случае если ее установленная предельная численность позволяет назначить дополнительные кандидатуры.

## 2.8. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Сегодня реализация прав человека сталкивается с новыми вызовами и угрозами, связанными со стремительным развитием информационных технологий.

Эволюция информационных технологий открывает невиданные по своему размаху возможности для развития человеческого потенциала. Вместе с тем новые технологии порождают вызовы правам и свободам человека. Благодаря технологическому прогрессу информационные технологии стерли препятствия для обмена информацией в глобальном масштабе и приобрели трансграничный характер. Для многих граждан виртуальная реальность заменяет окружающую действительность, а выполнение различных квестов перерастает в зависимость и даже побуждает человека к суициду.

В связи с этим особую актуальность приобретает вопрос **обеспечения безопасности детей и иных граждан в сети Интернет**. В мае 2016 года в ряде СМИ появились сообщения о распространении в социальных сетях так называемых групп смерти, которые осуществляли деятельность с целью склонения членов групп, число которых по большей мере составляли несовершеннолетние, к совершению самоубийств.

По данным Следственного комитета Российской Федерации (далее — Следственный комитет) в 2016 году ушли из жизни в результате самоубийства 720 детей. За последние три года совершили суицид 2205 детей<sup>2</sup>. В связи с этим заслуживают внимания предложения о внесении изменений в законодательство об информа-

<sup>1</sup> URL: [duma.gov.ru](http://duma.gov.ru) (дата обращения: 25.03.2017).

<sup>2</sup> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 118634-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению» // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/5BB9B36A1C42865E432580DE00429B33/\\$File/118634-7\\_09032017\\_118634-7.PDF?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/5BB9B36A1C42865E432580DE00429B33/$File/118634-7_09032017_118634-7.PDF?OpenElement) (дата обращения: 05.03.2017).



Фото из личного архива Уполномоченного

ции в части, касающейся расширения полномочий Роскомнадзора по блокировке сайтов в случае установления данных об использовании сети Интернет в целях склонения к самоубийству либо совершения иного преступления<sup>1</sup>. Признавая необходимость повышения результативности правоохранительной деятельности в указанном направлении, Уполномоченный призывает к тщательной проработке соответствующих предложений с тем, чтобы воздействие было адресным и исключало вероятность злоупотреблений со стороны государственных органов.

Одновременно приведенные факты свидетельствуют о необходимости профилактических мер не только в отношении потенциальных нарушителей (на что, в частности, направлено создание в Следственном комитете межведомственной рабочей группы по вопросам предупреждения распространения в сети Интернет информации, провоцирующей суицидальное поведение)<sup>2</sup>, но и в отношении граждан, подверженных влиянию социальных сетей, прежде всего несовершеннолетних. При этом на государство должна возлагаться обязанность оказывать в данной сфере необходимое содействие и поддержку, что определяется положениями Концепции информационной безопасности детей, утвержденной Правительством Российской Федерации в 2015 году<sup>3</sup>.

Важным представляется принятие в декабре 2016 года Доктрины информационной безопасности Российской Федерации<sup>4</sup>, в которой значительное

<sup>1</sup> Блокировку сайтов с информацией, направленной на склонение подростков к суициду, предлагают ускорить // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». URL: <http://www.garant.ru/news/1070992/#ixzz4U8vIWdtv> (дата обращения: 28.12.2016).

<sup>2</sup> Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // URL: <http://sledcom.ru/news/item/1080533/> (дата обращения: 26.11.2016).

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. № 2471-р «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 7055.

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.



внимание уделяется противодействию угрозам, связанным с применением информационных технологий в террористических, экстремистских, криминальных целях. К сожалению, в тексте новой Доктрины в сравнении с Доктриной информационной безопасности, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2000 году<sup>1</sup>, уделяется меньшее внимание правам и свободам человека и их гарантиям. Смена приоритетов политики в сфере информационной безопасности является откликом на появление новых угроз в соответствующей области, однако такая переориентация не должна повлиять на развитие гарантий прав человека в информационной сфере, и в частности гарантий соблюдения прав человека при его взаимодействии с органами публичной власти.

В 2016 году были внесены изменения в законодательство об информации, вызвавшие большой общественный резонанс. Так, Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 208-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» направлен на регулирование отношений по распространению информации в сети Интернет с использованием **новостных агрегаторов**<sup>2</sup>. Его нормы делают возможным пресечение распространения информации в сети Интернет ввиду того, что информация является недостоверной или направлена на «фальсификацию общественно значимых сведений». Уполномоченным будет проводиться мониторинг применения данного закона с позиций соблюдения прав человека.

Сохраняют актуальность и рекомендации, содержащиеся в Докладе Уполномоченного за 2014 год, о необходимости скорейшего принятия законопроекта № 560373-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления дополнительных гарантий для журналистов в случаях осуществления профессиональной деятельности журналиста в особых условиях), внесенного в Государственную Думу 3 июля 2014 года, принятого в 1-м чтении 20 февраля 2015 года, до настоящего времени не рассмотренного в Государственной Думе во 2-м и 3-м чтениях, поскольку федеральные органы исполнительной власти считают его затратным. Уполномоченный полагает, что принятие такого закона имеет не только правовое, но

<sup>1</sup> Так, в п. 2 Доктрины информационной безопасности 2000 года была выделена отдельная категория информационных угроз — «угрозы конституционным правам и свободам человека в области духовной жизни и информационной деятельности». Указанная категория содержала объемный перечень угроз, связанных в том числе с принятием нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права граждан в сфере информации, с монополизацией формирования, получения, распространения информации в Российской Федерации, с нарушениями со стороны органов публичной власти в Российской Федерации, включая неправомерное ограничение доступа граждан к открытым информационным ресурсам. В новой Доктрине соответствующие угрозы не выделяются, а ряд угроз — например, оказание информационного воздействия, нарушения в сфере массовой информации — сужаются путем прямого или косвенного указания на субъект, осуществивший нарушение («специальные службы отдельных государств», «террористические и экстремистские организации», зарубежные органы публичной власти). (Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. // РФ. 2000. № 187.)

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3877.

и глубоко нравственное значение, позволяя чтить память журналистов, которые погибли за право наших граждан на свободу получения информации.

На заседании Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 26 июня 2016 года<sup>1</sup> был анонсирован масштабный проект по созданию единого регистра населения. При этом вызывает вопросы возможность обеспечения должной защиты персональных данных, учитывая, что в нем планируется сконцентрировать огромный массив информации о каждом гражданине, включая информацию органов ЗАГС, ФНС России, иных ведомств. Необходимы гарантии, не только обеспечивающие безопасность персональных данных от воздействия извне, но также исключающие злоупотребления в ходе использования органами власти соответствующей электронной базы.

В связи с введением единого регистра населения возникает еще одна проблема, которую Уполномоченный поднимал в Докладе за 2015 год. Создание единого регистра населения, **предполагающее присвоение каждому физическому лицу уникального кода, затрагивает право выбора способов идентификации личности.** Принудительное включение лиц в единый регистр населения вступает в противоречие не только с конституционным требованием о получении согласия для обработки информации о частной жизни лица, но и с конституционной свободой убеждений, поскольку среди граждан Российской Федерации и лиц, проживающих на территории Российской Федерации, есть те, кто в силу религиозных либо иных убеждений выступает против электронной идентификации личности, а также против введения для идентификации личности идентификационных номеров. В этой связи разработка законопроекта о едином регистре населения, возможность которого предусмотрена ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>2</sup>, требует тесного взаимодействия с институтами гражданского общества, общественными и религиозными объединениями, максимального учета позиции населения.

В 2016 году упомянутые проблемы, связанные с электронной идентификацией личности, проявились в ходе рассмотрения проекта федерального закона № 1048557-6 «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Заседание правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности 26 июня 2016 года // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/24003/> (дата обращения: 27.07.2016).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3451.

<sup>3</sup> Законопроект № 1048557-6 «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”» (о создании государственной системы «Единая федеральная межведомственная система учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам») // Официальный сайт Государственной Думы. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1048557-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1048557-6) (дата обращения: 13.01.2017).



*В коллективном обращении представителей общественных объединений, поступившем к Уполномоченному, справедливо указывалось на то, что введение Единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным и дополнительным образовательным программам, предлагаемое указанным законопроектом, нарушает конституционный запрет на обработку информации о частной жизни лица без его согласия, а также конституционную свободу совести и убеждений. Соответствующий закон был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, однако впоследствии Президент Российской Федерации его отклонил и возвратил в Государственную Думу для доработки.*

Перспективы **правозащитной деятельности в условиях развития информационных технологий** были предметом рассмотрения на круглом столе «Информационные технологии и права человека: опыт Республики Татарстан», состоявшемся в Казани 10 августа 2016 года. Подчеркивалась необходимость поиска новых путей совершенствования правозащитной деятельности при условии более тесного использования информационных технологий. Ярким примером использования технологий в правозащитной деятельности стала информационная система «Народный контроль» в Республике Татарстан<sup>1</sup>.

В настоящее время Уполномоченным прорабатывается вопрос о внедрении информационной системы, с помощью которой граждане получают возможность в открытом доступе на сайте Уполномоченного в сети Интернет оперативно в режиме онлайн получить всю необходимую информацию о состоянии рассмотрения их жалобы, о принятых мерах, отследить процесс оказания им помощи в восстановлении нарушенных прав.

Кроме того, проблемными являются вопросы о сборе информации о гражданах крупными транснациональными корпорациями, использующими свое доминирующее положение на рынке технических устройств. Современные накопительные устройства информации открывают возможности для хранения огромных массивов данных о каждом человеке на протяжении всей его жизни.

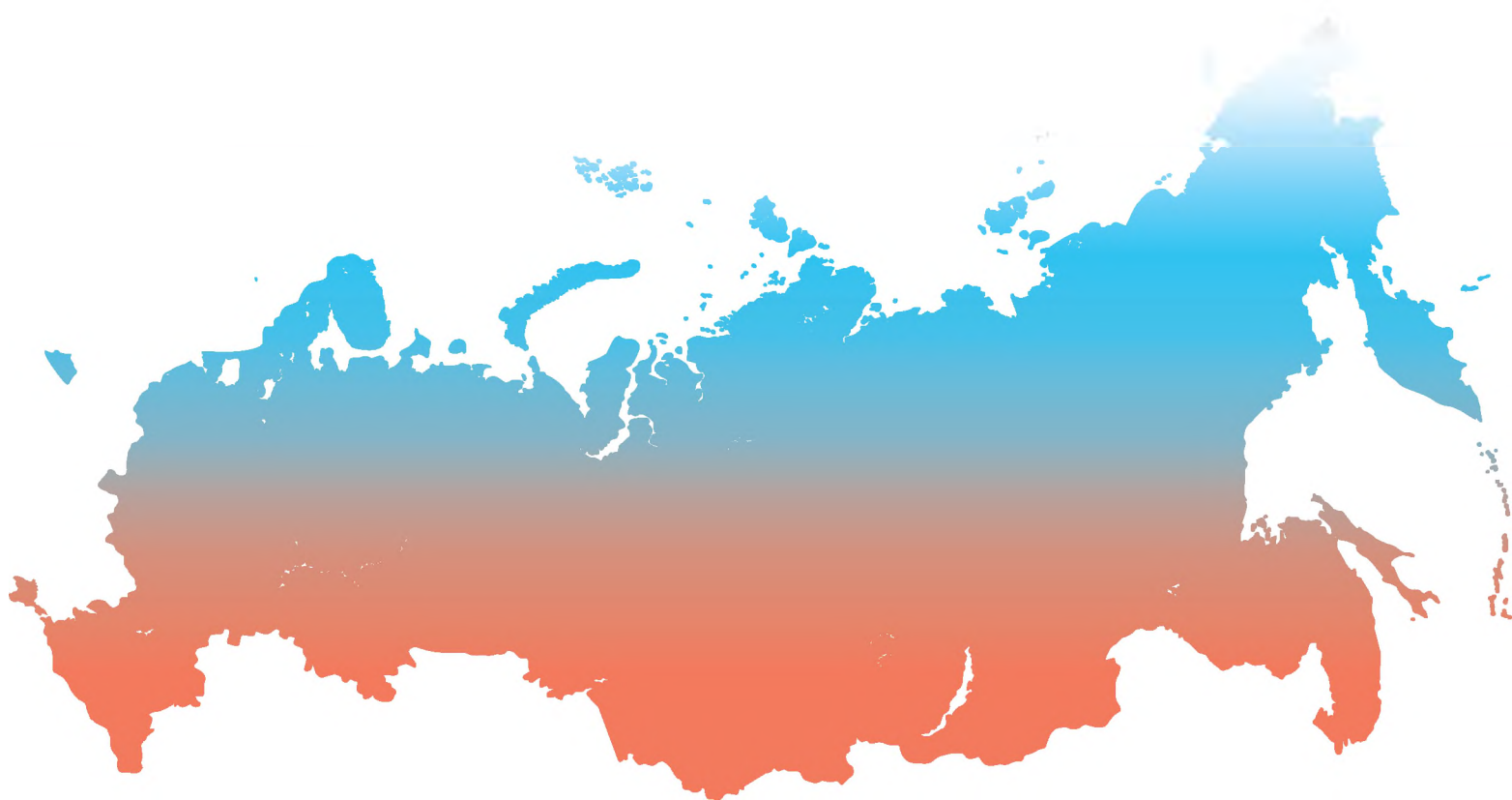
В этой связи Уполномоченный считает необходимым обратить внимание на актуальность разработки стратегии кибербезопасности, которая определит направления возможных угроз в киберпространстве и меры противодействия им, защиты тайн личной и семейной жизни человека и других его конституционных прав, а также принятия законодательных, нормативных правовых актов, направленных на реализацию Доктрины информационной безопасности России.

<sup>1</sup> См.: Народный контроль // Портал государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан. URL: <https://uslugi.tatarstan.ru/open-gov/all> (дата обращения: 28.12.2016).



# 3

## ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ



## 3.1. ТРУДОВЫЕ ПРАВА

Соблюдение трудовых прав является одним из важнейших показателей качества жизни человека и устойчивости развития российского общества и государства.

В 2016 году Уполномоченному поступила 1681 жалоба в области трудовых правоотношений, что на 10,5% больше по сравнению с 2015 годом. Из них более 10% составили жалобы трудовых коллективов. Основная часть обращений связана с задолженностью по заработной плате, с несоответствием условий осуществления трудовой деятельности требованиям трудового и санитарного законодательства, увольнениями (рис. 14).



Рис. 14. Структура обращений по вопросам защиты трудовых прав

Эти цифры в определенной степени отражают состояние экономики, но главное — позволяют оценить уровень эффективности государственных механизмов по защите прав и работников, и тех, кто потерял работу.

В отдельных случаях для защиты своих трудовых прав работники вынуждены идти на крайние меры — забастовки и другие акции протеста. Уполномоченный держит на особом контроле такие обращения и использует весь предоставленный ему законодательством инструментарий для содействия в разрешении проблемы.

*К такой форме протеста, как забастовка, пришлось прибегнуть бывшим работникам угледобывающих предприятий группы компаний ООО «Кингкоул» в Ростовской области, которым работодатели задолжали более 300 млн руб.*

*На обращение Уполномоченного к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой принять дополнительные меры по трудоустройству бывших работников нефункционирующих предприятий и выплате им задолженности по заработной плате Минтруд России сообщил, что органам исполнительной власти Ростовской области предложено решить вопрос о погашении задолженности перед работниками группы компаний ООО «Кингкоул» за счет средств региональ-*



ного бюджета через ОАО «Региональная корпорация развития», с которым подписано соответствующее соглашение с конкурсными управляющими предприятий. Задолженность по заработной плате перед работниками погашена в 2016 году на общую сумму 70,1 млн руб. Правительством Ростовской области создана специальная комиссия по решению социально-экономических проблем работников названных предприятий, инициирована программа создания новых рабочих мест для уволенных сотрудников.

С этих позиций возможности Уполномоченного содействовать в восстановлении нарушенных трудовых прав имеют весьма важное значение. Как показывает практика, предпринимаемые Уполномоченным меры по защите прав работников нередко приводят к положительным результатам, в том числе к погашению задолженности.

По результатам рассмотрения коллективных и индивидуальных жалоб на нарушения трудовых прав Уполномоченным **оказано содействие в защите прав более 20 тыс. граждан**, в том числе работникам:

*ОАО «Чебоксарский агрегатный завод» — выплачена задолженность по заработной плате;*

*ГБУ «Республиканское бюро судебно-медицинской экспертизы Министерства здравоохранения Республики Дагестан» — устранены нарушения сроков выплаты заработной платы, условия осуществления трудовой деятельности приведены в соответствие с требованиями трудового и санитарного законодательства, юридическое лицо привлечено к административной ответственности;*

*ООО «ВЫБОР-ОБД» — выплачена задолженность по заработной плате, трудовые договоры работников и локальные нормативные акты общества приведены в соответствие с требованиями трудового законодательства, одно должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности;*

*ООО «ВРЦ» — выплачена задолженность по заработной плате, устранены нарушения норм санитарного законодательства, одно должностное лицо привлечено к административной ответственности, одно должностное лицо — к дисциплинарной;*

*ООО СК «Тагил» — рассчитана и выплачена компенсация за задержку выплаты отпускных, юридическое лицо привлечено к административной ответственности.*

Всего привлечены к ответственности 15 должностных лиц (из них к административной — 10, к дисциплинарной — 5) и три юридических лица.

Среди актуальных проблем в сфере реализации трудовых прав значительное место занимает обеспечение **права на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда**. В 2016 году к Уполномоченному поступило 538 жалоб граждан по вопросам, связанным с задержкой или невыплатой заработной платы.

В прежних докладах Уполномоченного поднималась тема дискриминации при приеме на работу инвалидов. В связи с этим Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что с 1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 419-ФЗ<sup>1</sup>, которым Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>2</sup> дополнен нормами о недопустимости дискриминации по признаку инвалидности (ст. 3.1) и праве органов государственной власти субъектов Российской Федерации определять порядок проведения специальных мероприятий для предоставления лицам с ограниченными возможностями здоровья гарантий трудовой занятости (п. 7 ст. 5).

Одной из нерешенных проблем остается выплата работникам **«теневой» заработной платы**: когда работодатель оплачивает работу без оформления необходимых для этого официальных отчетных документов, не уплачивая налоги и отчисления в государственные фонды. В ходе исследования ВЦИОМ в среднем 23% респондентов указали, что в течение 2016 года получали «серую» заработную плату<sup>3</sup>. В «серых» зарплатах могут быть заинтересованы обе стороны: работодатели получают экономию на трудовых издержках и минимизируют свои затраты, а работники видят в «серых» зарплатах возможность увеличить свои доходы и соглашаются на «зарплату в конверте», игнорируя издержки, которые при этом возникают. С другой стороны, работники оказываются лишенными ряда возможностей, которые предусмотрены для них государством (формирование пенсионных накоплений, доступ к средствам социального страхования и бесплатная медицинская помощь).

В контексте этой проблемы Уполномоченный считает заслуживающим внимания поручение Федеральной налоговой службы комиссиям по вопросам рассмотрения неоформленных трудовых отношений об организации телефонов «горячей линии» для сообщения налоговым органам информации о выплатах «теневой» заработной платы и неоформленных трудовых отношениях<sup>4</sup>.

*О нарушениях трудовых прав, выразившихся в использовании работодателем незаконных схем оплаты труда и длительной невыплате заработной платы, к Уполномоченному обратились с жалобой члены экипажа теплохода «Юсра», принадлежащего турецкой компании Kent Shipping & Chartering Ltd, которая осуществляет морские грузоперевозки под российской юрисдикцией. Названной компании принадлежат и другие морские суда, зарегистрированные под российским флагом и находящиеся в различных субъектах Российской Федерации, в деятельности кото-*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6928.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4963.

<sup>3</sup> Пресс-выпуск № 3283. Рынок труда и проблемы трудоустройства — 2016 // URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=16025> (дата обращения: 30.01.2017).

<sup>4</sup> Письмо Минфина России и ФНС России от 9 июня 2016 г. № ЕД-4-15/10246 «Об активизации работы комиссий территориальных налоговых органов по легализации заработной платы» (документ опубликован не был) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».



рых также допускаются факты уклонения от уплаты налогов и иных обязательных платежей, ненадлежащей оплаты труда и оформления официальных документов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. На обращения Уполномоченного в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в защиту трудовых прав заявителей получена информация, что доводы частично нашли подтверждение. Исковые заявления Волго-Донского и Астраханского транспортных прокуроров о взыскании задолженности по заработной плате судом удовлетворены. Решения органов правосудия вступили в законную силу, осуществляется их принудительное исполнение.

Целый комплекс нарушений был выявлен в связи с сообщениями о невыплате заработной платы работникам ЗАО «Трест СЗССМ», входящего в холдинг ЗАО «Промышленная группа «Проминдустрия»<sup>1</sup>. Руководство и сотрудники кадровой службы акционерного общества, массово привлекая потенциальных работников к работе вахтовым методом, вводили их в заблуждение, сообщая не соответствующие действительности сведения о размере и составе заработной платы, продолжительности вахты, других существенных условиях договоров и характере труда. Прибыв на отдаленное место, не имея возможности отказаться от работы и уехать, работники вынуждены были заключать договоры подряда вместо трудовых договоров с более чем вдвое меньшей оплатой труда, что стало нарушением их права на справедливую оплату, страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, гарантий и компенсаций в области пенсионного обеспечения и иных гарантий и компенсаций, установленных ТК РФ. После обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с просьбой о проверке сведений о массовых и грубых нарушениях трудовых прав работников данного предприятия получено предварительное сообщение, что задолженность акционерного общества по оплате выполненных работ, возникшая с ноября 2015 года по февраль 2016 года, составила более 23 млн руб. По итогам принятых мер задолженность по договорам гражданско-правового характера частично погашена и составляет менее 10 млн руб.; договоры гражданско-правового характера с гражданами, привлекаемыми к работе, более не заключаются. Окончательные итоги проверки и осуществление мер по защите трудовых прав работников находятся на контроле Уполномоченного.

В жалобе воспитателей одного из детских садов городского округа Краснознаменск Московской области сообщалось о массовом нарушении трудовых прав педагогических работников дошкольных образовательных учреждений: орган местного самоуправления, следуя практике других муниципальных органов субъекта Российской Федерации, **установил сокращенный режим работы для бюджетных дошкольных образовательных учреждений, что повлекло снижение заработной платы** и стало препятствием в реализации права на досрочное назначение страховой пенсии по старости. На обращения к губернатору Московской области и в прокуратуру субъекта Россий-

<sup>1</sup> Указанное предприятие осуществляет производственную деятельность по обустройству месторождений нефти и газа, строительству и реконструкции сетевых энергетических объектов на территории Восточной Сибири, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов.

ской Федерации с просьбой разобраться в сложившейся ситуации и принять меры к ее урегулированию получены сообщения, что главе городского округа Краснознаменск Московской области Министерством образования Московской области даны рекомендации об устранении допущенных нарушений, органами прокуратуры также внесено представление об устранении нарушений. Однако администрацией городского округа Краснознаменск выявленные нарушения законодательства не устранены, в связи с чем прокуратурой в суд направлено соответствующее исковое заявление. Ситуация с устранением органом местного самоуправления имеющихся нарушений остается на контроле Уполномоченного.

*В жалобе заместителя Председателя Правительства Самарской области — руководителя Службы государственного финансового контроля Самарской области сообщалось о нарушении трудовых прав работников названного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в связи с его ликвидацией.*

*По итогам рассмотрения обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в защиту прав подлежащих увольнению сотрудников получено сообщение, что в адрес работников Службы государственного финансового контроля Самарской области направлены уведомления с предложением вакантных должностей государственной гражданской службы, в результате чего более половины из них трудоустроены в региональные органы исполнительной власти, и процесс трудоустройства продолжается.*

Уполномоченным из Республики Крым и города Севастополя поступали **коллективные обращения работников ликвидированных украинских организаций-работодателей на нарушение их трудовых прав.** Имущество названных организаций было принято в федеральную или региональную собственность, в связи с чем вынесенные в пользу работников судебные решения о взыскании с них задолженности по заработной плате в принудительном порядке не исполняются из-за отсутствия у должников денежных средств и иного имущества. Сложившаяся ситуация обусловлена тем, что принятие органами государственной власти названных субъектов Российской Федерации решений о ликвидации указанных организаций не сопровождалось выделением ликвидационным комиссиям необходимых бюджетных средств для расчетов с работниками, что повлекло нарушение их права на оплату труда, гарантированного Конституцией Российской Федерации и ТК РФ. Учитывая массовый характер жалоб граждан, Уполномоченный обратился к заместителю Председателя Правительства Российской Федерации с просьбой принять соответствующие меры.

По итогам рассмотрения названного обращения Минтрудом России совместно с Рострудом, Правительством города Севастополя и Инспекцией по труду Республики Крым Уполномоченному была представлена подробная информация о принимаемых мерах по выплате гражданам задолженности по заработной плате. Уполномоченный осуществляет мониторинг за соблю-



дением трудовых прав работников ликвидированных украинских организаций-работодателей.

Актуальной проблемой остается **необеспечение работодателями надлежащих условий труда.**

*По сообщениям средств массовой информации, при проведении аварийно-спасательных работ на месте обрушения 20 декабря 2015 года многоквартирного жилого дома в городе Волгограде отсутствовали условия для эффективной организации действий спасателей: работники муниципального учреждения «Служба спасения Волгограда» не были обеспечены мобильными пунктами обогрева и отдыха, инструментом, запасными рукавицами, сапогами и питьевой водой; сообщалось также об уменьшении в два раза премиальной части заработка спасателей. После обращения к губернатору Волгоградской области и в прокуратуру субъекта Российской Федерации с просьбой разобраться в создавшейся ситуации получена информация, что сведения о нарушениях подтвердились: не все спасатели были в полном объеме обеспечены специальной одеждой и средствами индивидуальной защиты, в учреждении не был организован надлежащий учет и контроль за выдачей работникам смывающих и (или) обеззараживающих средств, имелись также нарушения в части предоставления дополнительного оплачиваемого отпуска, учета рабочего времени и начисления заработной платы сотрудникам за фактически отработанное ими время. По итогам проверки главе администрации города Волгограда и начальнику муниципального учреждения «Служба спасения Волгограда», привлеченному к административной ответственности, внесены представления, которые рассмотрены с принятием мер по устранению нарушений в оплате труда спасателей и организации мер по обеспечению его охраны и безопасных условий.*

*В поступившей жалобе жителей Пильнинского района Нижегородской области сообщалось о многочисленных нарушениях трудовых прав работников муниципального унитарного предприятия «Пильнинское автотранспортное предприятие» и ненадлежащем техническом состоянии рейсовых автобусов, представляющем угрозу жизни и здоровью граждан. После обращения в прокуратуру Нижегородской области в защиту прав заявителей были выявлены нарушения трудового законодательства: в коллективном договоре предприятия установлена минимальная заработная плата в размере 5205 руб., тогда как на территории Нижегородской области минимальная заработная плата на 2016 год составляла 9 тыс. руб.; подтвердились и доводы о технической неисправности ряда транспортных средств, осуществляющих пассажирские перевозки. По результатам принятых мер выявленные в деятельности транспортного предприятия нарушения устранены; виновные лица, в том числе его руководитель, привлечены к ответственности.*

*С учетом опубликованных в средствах массовой информации сведений о гибели работников на подведомственном Минпромторгу России предприятии «Тамбовский пороховой завод» в Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и прокуратуру Тамбовской области Уполномоченным направлены обращения с просьбой о проверке соблюдения на предприятии правил техники безопасности*

*и охраны труда в целях устранения причин и условий, повлекших столь тяжкие последствия. В результате проверки были выявлены нарушения со стороны администрации завода требований промышленной и пожарной безопасности и соблюдения закона при осуществлении контрольно-надзорной деятельности Государственной инспекцией труда в Тамбовской области и ГУ МЧС России по Тамбовской области. В рамках расследования причин аварии разработан план мероприятий по их устранению, который реализуется. До завершения проверок и принятия по ним необходимых мер материал находится на контроле Уполномоченного.*

По-прежнему остается актуальной **проблема защиты прав работников при увольнении**. За 2016 год поступило 306 обращений по вопросам увольнения, из них 187 жалоб на судебные решения об отказе в удовлетворении исковых требований о восстановлении на работе, что свидетельствует о несовершенстве правового регулирования порядка рассмотрения и разрешения указанных индивидуальных трудовых споров. В соответствии со ст. 392 ТК РФ работник вправе оспорить в суде свое увольнение в течение одного месяца со дня вручения ему копии приказа об увольнении или выдачи трудовой книжки.

Однако, как свидетельствует практика, работодатель зачастую искусственно сдерживает обращение уволенного работника в суд [предлагая сначала обратиться в государственную инспекцию труда, обещая вскоре трудоустроить — по приезду (например из командировки), после выхода на работу по причине болезни и т. д.]. В результате, даже если поступило предписание государственной инспекции труда, но месячный срок истек, работник уже утрачивает право на судебную защиту. При рассмотрении в суде индивидуального трудового спора об увольнении работодатель требует применения правовых последствий пропуска работником месячного срока, и орган правосудия вынужден отказывать работнику в защите его трудовых прав без разбирательства дела по существу.

Вместе с тем у работодателя сохраняется право обжаловать предписание государственной инспекции труда об отмене приказа об увольнении работника в суд в течение трех месяцев.

В связи с этим для защиты трудовых прав работника при его увольнении по инициативе работодателя представляется необходимым рассмотрение следующих предложений по совершенствованию законодательства, поддержанных также Федерацией независимых профсоюзов России:

— внести изменение в ст. 392 ТК РФ в части увеличения срока на обращение работника в суд за разрешением индивидуального трудового спора об увольнении до трех месяцев;

— дополнить ст. 357 ТК РФ положением, устанавливающим десятидневный срок обжалования работодателем в суд предписания государственного инспектора труда также и в случае обращения работника по вопросу своего увольнения в Федеральную инспекцию труда.

## 3.2. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

Уполномоченный уделяет повышенное внимание вопросам защиты права каждого человека на жилище, предусмотренного ст. 40 Конституции Российской Федерации. К сожалению, анализ ситуации, складывавшейся в 2016 году в сфере жилищных правоотношений, свидетельствует о том, что социальное государство, каким провозглашена Российская Федерация, не в полной мере выполняет свои обязательства перед гражданами.

К Уполномоченному поступило 7183 жалобы граждан о нарушении жилищных прав. По сравнению с предыдущим годом значительно увеличилось количество жалоб из Краснодарского края (более чем в два раза), Республики Татарстан, Самарской, Саратовской, Волгоградской областей. Более 30% обращений поступило из Москвы и Московской области.



Рис. 15. Структура обращений в сфере жилищных прав

Жалобы граждан были связаны с длительным непредоставлением жилых помещений из муниципального жилищного фонда, невозможностью переселения граждан из аварийного жилья, отсутствием единого механизма формирования маневренного жилищного фонда в рамках региональных жилищных программ по развитию рынка доступного наемного жилья и развитию жилищного фонда некоммерческого использования, невозможностью получения мер государственной жилищной поддержки отдельными категориями граждан, предо-

ставлением жилищно-коммунальных услуг ненадлежащего качества и высоким уровнем тарифов на них (рис. 15).

Значительная часть жалоб поступила от граждан, оказавшихся **в трудной жизненной ситуации в связи с непредоставлением им временного жилья.**

В 2014 году Президентом Российской Федерации было поддержано предложение Уполномоченного о необходимости создания в субъектах Российской Федерации **маневренного жилищного фонда** для обеспечения граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, временным жильем. В докладе Президенту Российской Федерации об исполнении его поручения Правительство Российской Федерации сообщало, что необходимость создания региональных целевых программ по формированию маневренного жилищного фонда будет определена по итогам анализа реализации существующих целевых программ в муниципальных образованиях и результатам мониторинга его объемов в субъектах Российской Федерации. Кроме того, было выражено мнение о возможном решении указанной проблемы при формировании в субъектах Российской Федерации жилищного фонда социального использования (наемные дома). Однако предложения не были реализованы.

Поскольку ситуация, связанная с отсутствием необходимого маневренного жилищного фонда, во многих субъектах Российской Федерации существенных изменений не претерпела, Уполномоченный обратился в Правительство Российской Федерации с предложением поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти завершить работу по исполнению упомянутого поручения Президента Российской Федерации в целях обеспечения граждан временным жильем.

Намного возросло количество жалоб граждан, связанных с **непредоставлением жилых помещений из муниципального жилищного фонда, а также на необоснованное снятие с учета в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений.**

Многочисленные жалобы поступали от наиболее социально уязвимых категорий граждан: многодетных и одиноких матерей, инвалидов, пенсионеров-очередников города Москвы на действия Департамента городского имущества города Москвы (далее — Департамент), из-за которых они длительное время не могли улучшить жилищные условия — получить квартиру или городскую жилищную субсидию. Заявители жаловались на отсутствие возможности оценить перспективы получения жилья или субсидии, спланировать свое будущее, рассчитывать на реальную материальную поддержку государства.

Уполномоченным было направлено в июле 2016 года соответствующее обращение прокурору города Москвы. В ходе проведенной проверки доводы заявителей нашли свое подтверждение. Так, с 2015 года Департаментом действительно не выполнялись обязательства по предоставлению гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, компенсации по возмещению





расходов, связанных с оплатой найма (поднайма) жилого помещения, несмотря на выделенные из бюджета города средства, не производились<sup>1</sup>.

По результатам рассмотрения жалоб граждан заместителю мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений внесено представление. Кроме того, мэру Москвы Уполномоченным направлено предложение о принятии действенных мер для создания максимально **прозрачного механизма распространения информации о причинах изменения очередности на жилье** и предоставления свободного жилищного фонда города нуждающимся очередникам с учетом требований о защите их персональных данных. Отсутствие прозрачной очереди привело к акциям протеста по стороны многодетных матерей.

Существенно увеличилось число жалоб по вопросам, связанным с **длительным непредоставлением жилых помещений и (или) мер государственной жилищной поддержки отдельным категориям граждан**. Речь идет, в частности, о сотрудниках правоохранительных органов, военнослужащих, детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, семей с детьми-инвалидами, о пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств, а также иных категориях граждан.

Основная часть жалоб от сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы МЧС России была связана с нарушением их прав на обеспечение жильем. Анализ поступивших обращений свидетельствует о необеспеченности жильем большого числа граждан из указанной категории<sup>2</sup> вследствие недостаточных объемов бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на названные цели.

По данным МЧС России, в 2016 году было предусмотрено 147 млн руб. на жилищное обеспечение сотрудников Государственной противопожарной службы, что позволило обеспечить жильем лишь 31 очередника, тогда как только на одних многодетных (712 человек, находящихся в очереди) необходимо свыше 3 млрд руб. При указанном объеме финансирования потребуется 23 года для обеспечения жильем только указанной категории очередников.

Потребность в бюджетных средствах на обеспечение жильем сотрудников ФСИН России составила около 18 млрд руб. в 2016 году. Однако бюджетом предусмотрена сумма значительно меньше указанной.

Еще хуже ситуация складывается в МВД России: для предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам выделено 2,4 млрд руб. при потребности

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 27 ноября 2007 г. № 1008-ПП «О предоставлении гражданам, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, компенсации по возмещению расходов, связанных с оплатой найма (поднайма) жилого помещения». Документ утратил силу с 1 января 2017 года в связи с принятием постановления Правительства Москвы от 21 декабря 2016 г. № 909-ПП.

<sup>2</sup> Так, по состоянию на 2016 год в обеспечении жильем нуждались более 180 тыс. сотрудников правоохранительных органов, из них 151,7 тыс. — сотрудников МВД России, 10,7 тыс. — сотрудников ФСИН России, 20 тыс. — сотрудников МЧС России.

в 340 млрд руб. При подобных объемах финансирования очередь на получение жилья сотрудниками МВД может растянуться на десятилетия, а пенсионеры, ожидающие положенную им квартиру, могут вообще не успеть ее получить. Например, в УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре в 2016 году государственные жилищные сертификаты выдавались сотрудникам и гражданам, уволенным со службы в правоохранительных органах, которые были приняты на жилищный учет до 1990 года включительно.

Ряд жалоб связан с **несовершенством правового регулирования порядка получения военнослужащими и сотрудниками правоохранительных органов, проживающими в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, жилищных субсидий** в случаях их выезда с указанных территорий.

Несмотря на то что Федеральный закон от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»<sup>1</sup> устанавливает право указанных категорий граждан на получение жилищных субсидий, отсутствие механизма зачета периодов военной и приравненной к ней службы в общую продолжительность стажа работы в данных районах препятствует его должной реализации. По информации Минстроя России в связи с обращением Уполномоченного, разработка соответствующего законопроекта представляется нецелесообразной, поскольку положительное решение приведет к росту потребности в бюджетных средствах для финансирования принятых обязательств и вызовет социальную напряженность среди очередников, состоящих на учете в качестве нуждающихся в получении жилищной субсидии. Такая позиция, по мнению Уполномоченного, неконструктивна.

Предоставление жилья сотрудникам и гражданам, уволенным со службы в вышеуказанных органах, является задачей государственной важности, в связи с чем Правительству Российской Федерации, по мнению Уполномоченного, необходимо проработать вопрос о дополнительном финансировании мероприятий по обеспечению жильем названной категории граждан, обратив также внимание на целесообразность правового регулирования вопросов, связанных с исчислением стажа работы.

Во время выездной приемной Уполномоченного в мае 2016 года с жалобами на нарушения их жилищных прав обратились граждане Российской Федерации, являющиеся **бывшими военнослужащими Вооруженных Сил Украины**, которые утратили право на обеспечение жильем за счет жилищного фонда Вооруженных Сил Украины с момента приобретения гражданства Российской Федерации. Несмотря на то что законодательством<sup>2</sup> был установлен переходный период до 1 января 2015 года для урегулирования вопросов интеграции Респу-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4188.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.



блики Крым и города федерального значения Севастополя в экономическую и правовую системы Российской Федерации без ухудшения условий постоянно проживающих на их территории граждан, право на жилище указанной категории граждан остается нереализованным.

Подготовленный Минобороны России проект указа Президента Российской Федерации<sup>1</sup> предусматривает решение жилищного вопроса бывших военнослужащих Вооруженных Сил Украины путем выдачи государственных жилищных сертификатов, но, по мнению бывших военнослужащих Вооруженных Сил Украины, предоставление сертификатов не покрывает и половины фактической стоимости квартир. Для решения затронутой проблемы Уполномоченным были направлены обращения в Минобороны России и Главную военную прокуратуру.

По сообщению Минобороны России, обеспечение жильем указанной категории граждан, исходя из реальных финансово-экономических и иных возможностей, предполагается осуществить посредством предоставления государственных жилищных сертификатов за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» на 2015–2020 годы. По мнению Главной военной прокуратуры, предлагаемая проектом указа Президента Российской Федерации одна форма обеспечения жильем граждан Российской Федерации, проходивших службу в Вооруженных Силах Украины, ущемляет их жилищные права, в связи с чем необходимо рассмотреть вопрос о распространении на них и порядка обеспечения жильем лиц, уволенных из Вооруженных Сил Российской Федерации. В связи с этим представляется необходимым в ближайшее время принять соответствующие нормативные правовые акты, которые предоставят гражданам Российской Федерации, являющимся бывшими военнослужащими Вооруженных Сил Украины, равные возможности по обеспечению жильем с военнослужащими запаса Российской Федерации.

Из года в год сохраняется актуальность проблемы, связанной с **обеспечением жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**: объемы финансовых средств, выделяемых на указанные цели бюджетами различных уровней, не позволяют им в полной мере реализовать свое право на жилище.

Ряд жалоб данной категории поступил на решения органов исполнительной власти города Москвы, ограничивающих социальные права по критерию наличия (отсутствия) регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

По мнению Уполномоченного, единственным критерием для предоставления выплат и льгот детям-сиротам должна являться нуждаемость в таких гарантиях, определяемая по фактическому месту жительства.

<sup>1</sup> Проект указа Президента Российской Федерации «О жилищном обеспечении отдельных категорий граждан Российской Федерации». Подготовлен Минобороны России // URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 07.04.2017).

*К Уполномоченному обратилась заявительница К. в защиту своих прав и законных интересов по обеспечению ее благоустроенным жильем как относящейся к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В целях проверки изложенных в жалобе обстоятельств и принятия необходимых мер по обеспечению имущественных прав К. Уполномоченным совместно с прокуратурой города Москвы и Московской области была проведена проверка. По результатам проверок Уполномоченный обратился в Пресненский районный суд города Москвы с административным иском к городской межведомственной комиссии по решению жилищных вопросов лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, об оспаривании решения об отказе в предоставлении жилого помещения в городе Москве заявительнице К. Решением Пресненского районного суда города Москвы, вступившим в законную силу, административное исковое заявление Уполномоченного удовлетворено. Решение межведомственной комиссии по жилищному вопросу К. признано незаконным.*

С целью предотвращения подобных ситуаций необходимо урегулировать порядок обеспечения социальных прав граждан (выплаты пособий, предоставления жилья), в частности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых они фактически проживают, вне зависимости от наличия или отсутствия у них регистрации по месту жительства, либо по месту пребывания.

В 2016 году поступали жалобы от семей с детьми-инвалидами по вопросам улучшения жилищных условий. Вызывает много вопросов и состояние **обеспечения социальным жильем детей-инвалидов во внеочередном порядке**, когда жилое помещение предоставляется на одного ребенка без учета родителей (законных представителей) и иных членов семьи.

*Многодетная одинокая мать К. была поставлена перед абсурдным выбором: либо переехать с ребенком, инвалидом-колясочником 2005 года рождения, в социальную квартиру, которую ему предоставили на одного, либо остаться проживать в коммунальной квартире с тремя другими малолетними детьми, один из которых грудной. К сожалению, к разрешению ситуации в судебном порядке не привело и вмешательство Уполномоченного: Верховный Суд Российской Федерации указал, что, поскольку правом на льготное обеспечение жильем обладает только один из членов семьи, то и жилье должно предоставляться лишь ему одному, а возраст инвалида и семейные обстоятельства на реализацию его прав согласно законодательству не влияют. Приходится лишь констатировать нарушение не только жилищных прав детей-инвалидов, но и их конституционных прав на семью, судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.*

Для урегулирования указанных правоотношений следует, как представляется, дополнить законодательство нормами, гарантирующими соблюдение права



Фото из личного архива Уполномоченного

*Сотрудники Аппарата Уполномоченного на территории комплекса «Байконур». Декабрь 2016 года*

ребенка-инвалида на воспитание в семье при реализации его права на внеочередное обеспечение социальным жильем.

Второй год внимание Уполномоченного приковано к решению вопросов, связанных с жилищным обеспечением граждан Российской Федерации, **подлежащих отселению с легендарного комплекса «Байконур»**. Российская Федерация сохранила за собой право аренды космодрома до 2050 года, а вся жилая собственность городка, построенная до 1991 года, принадлежит Казахстану, в связи с чем наши соотечественники обеспокоены дальнейшими перспективами жизни и работы на территории комплекса «Байконур».

Государственная поддержка граждан, нуждающихся в отселении с территории комплекса «Байконур»<sup>1</sup>, в полной мере не решила проблему обеспечения жильем названной категории граждан ввиду прекращения федерального финансирования указанного направления с 2015 года<sup>2</sup>, а также имеющих ограничений по кругу лиц — участников названной подпрограммы. В результате более 2000 семей граждан Российской Федерации остались без перспектив получения жилья в Российской Федерации. Выехавшие по поручению Уполномоченного сотрудники Аппарата изучили ситуацию на месте, Уполномочен-

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 24 октября 1994 г. № 2005 «Об организации дальнейшего использования космодрома Байконур в интересах космической деятельности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 27. Ст. 2853.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 г. № 889 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015 год» // СЗ РФ. 2015. № 36. Ст. 5030.

ный внес предложения в Правительство Российской Федерации по решению данной проблемы, в том числе за счет разработки федеральной целевой программы по отселению указанных граждан с территории комплекса «Байконур». Работа в этом направлении будет продолжена в 2017 году.

Также ряд жалоб поступил от граждан, претендующих на получение **социальных выплат в рамках государственных программ**.

*Б. со своей семьей на основании распорядительного акта Департамента городского имущества города Москвы (далее — Департамент) был включен в состав участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» (далее — подпрограмма) по категории участников «вынужденные переселенцы». Изъявив желание участвовать в подпрограмме, Б. обратился в 2016 году в Департамент с заявлением о выделении ему сертификата, однако во включении в списки участников подпрограммы заявителю было отказано из-за того, что его заявление якобы не соответствует утвержденной форме.*

*Вместе с тем по разъяснениям ФКУ «Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ» Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее — ФКУ «Объединенная дирекция» Минстроя России), форма подобного заявления законодательством не определена, в связи с чем требования Департамента не основаны на законе и являются превышением полномочий при рассмотрении заявлений. Только после представления указанных разъяснений в органы исполнительной власти города Москвы семья Б. была включена в сводный список участников подпрограммы на 2016 год, но по условиям нормативно-правовой базы подпрограммы получить сертификат в текущем году они уже не смогут. В результате неправомерных действий Департамента заявителю Б. созданы препятствия в реализации его права на получение мер государственной поддержки, гарантированных федеральным законодательством.*

*Проверкой по жалобе Б. выявлены и другие нарушения прав граждан, претендующих на получение социальной выплаты в рамках указанной подпрограммы. По информации ФКУ «Объединенная дирекция» Минстроя России, поскольку Департамент своевременно не представил государственному заказчику подпрограммы сводные списки граждан, изъявивших желание получить государственные жилищные сертификаты в 2016 году, по всем категориям граждан — ее участников, городу Москве как субъекту Российской Федерации средства федерального бюджета на обеспечение жильем отдельных категорий граждан в 2016 году выделены не были, и граждане из числа «вынужденных переселенцев» и «чернобыльцев» оказались лишенными единственной безальтернативной возможности улучшить жилищные условия в рамках указанной подпрограммы.*

*В связи с этим Уполномоченным направлено обращение мэру Москвы о принятии мер по защите жилищных прав указанных категорий граждан. Сформированный Департаментом список участников подпрограммы на 2017 год направлен государственному заказчику программы. Кроме того, с целью приведения нормативных правовых актов города Москвы в соответствие с требованиями федерального законодательства Департаментом городского имущества города Москвы подготов-*



лен проект постановления Правительства Москвы «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 11 мая 2010 г. № 388-ПП», который проходит необходимые согласования.

Таким образом, «вынужденные переселенцы», «чернобыльцы», проживающие в городе Москве, получили возможность в 2017 году реализовать свое право на жилище в рамках действующей федеральной целевой программы, что свидетельствует об эффективности диалога с органами власти, по результатам которого принимаются меры по устранению и предупреждению нарушений.

Значительное количество жалоб граждан поступает по вопросам **повышенной платы за жилое помещение и предоставления жилищно-коммунальных услуг ненадлежащего качества**, проведения капитального ремонта многоквартирных домов, за который собственники помещений в соответствии с законом обязаны уплачивать ежемесячные взносы.

Уполномоченным направлен отзыв на запрос Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости внесения изменений в существующий порядок распоряжения средствами фонда капитального ремонта, сформированного на счетах регионального оператора, в целях обеспечения конституционных прав граждан на жилище. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 12 апреля 2016 г. № 10-П<sup>1</sup> признал необходимость установления федеральным законодателем механизма исполнения обязательства, предусмотренного ст. 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», по производству бывшим наймодателем капитального ремонта нуждавшихся в нем домов. Тем самым учтена позиция Уполномоченного по данному вопросу.

Согласно анализу региональных программ капитального ремонта, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предусмотрено первоочередное проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в которых требовалось проведение капитального ремонта на дату приватизации первого жилого помещения. Некоторыми субъектами Российской Федерации предусмотрена финансовая поддержка за счет средств регионального бюджета на проведение капитального ремонта многоквартирных домов. Однако единый механизм организации капитального ремонта многоквартирных домов, в которых проведение ремонта требовалось еще до их приватизации, пока законодательством не регламентирован. В конце 2016 года Правительством Российской Федерации в Государственную Думу был внесен законопроект<sup>2</sup>, которым устанавливается та-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2016. № 16. Ст. 2285.

<sup>2</sup> Проект федерального закона № 6652-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»» // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=6652-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=6652-7) (дата обращения: 30.03.2017).

кой механизм. Его принятие позволит устранить существующие разночтения в вопросах капитального ремонта и предоставить дополнительные гарантии гражданам.

Возросло количество коллективных обращений граждан, **пострадавших от действий недобросовестных застройщиков**, что обусловлено проблемами в экономике страны и несовершенством правового регулирования строительства жилья с привлечением денежных средств граждан.

В середине минувшего года предпринята попытка обеспечить интересы дольщиков с помощью норм Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 304-ФЗ (большинство новаций которого вступают в силу с 1 января 2017 года)<sup>1</sup>, которым вводятся требования к минимальному размеру собственного капитала застройщиков, имеющих право привлекать средства граждан, существенное повышение информационной открытости застройщиков, расширение полномочий контролирующих органов, предусматривается создание фонда за счет обязательных отчислений застройщиков и др. Кроме того, Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 139-ФЗ<sup>2</sup> УК РФ дополнен новой ст. 200.3, в которой криминализировано совершенное в нарушение требований законодательства Российской Федерации об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости привлечение денежных средств граждан, принявших решение об участии в долевом строительстве многоквартирных домов или иных объектов недвижимости на сумму, превышающую 3 млн руб. Уполномоченный будет продолжать мониторинг ситуации с соблюдением прав «обманутых дольщиков».

Многочисленные жалобы Уполномоченному поступали от **граждан, являющихся заемщиками по договорам ипотеки в иностранной валюте**, попавших в крайне трудное положение в связи с резким изменением в конце 2014 года курса рубля по отношению к иностранной валюте и возросшей из-за этого кредитной нагрузкой.

*Уполномоченный встречался с представителями Всероссийского движения валютных заемщиков, которые в одночасье стали должниками, поскольку оказались не в силах выплачивать увеличившиеся более чем в два-три раза платежи, а органами правосудия по заявлениям банков принимаются решения об обращении взыскания на заложенные жилые помещения. При этом продажа квартиры с торгов не всегда означает избавление заемщика от долга. Лишившись квартир, под угрозой выселения, имея малолетних детей, они стараются обратить на себя вни-*

<sup>1</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 304-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. 2016. № 27. Ст. 4237.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2515.





*мание и решаются на самые кардинальные меры, вплоть до голодовок и массовых акций. Уполномоченный направил предложения по законодательному разрешению данной проблемы в Государственную Думу.*

Особую категорию обращений составили жалобы, касающиеся **защиты прав граждан, являющихся добросовестными приобретателями недвижимости**, в случае обращения государственных органов и органов местного самоуправления с исками об истребовании у них жилых помещений.

Утвержденные Президиумом Верховного Суда Российской Федерации обзоры судебной практики по соответствующей категории дел<sup>1</sup>, к сожалению, пока не достигли своей цели и не обеспечили единообразия в рассмотрении упомянутых гражданских споров.

*К Уполномоченному обратилась гражданка С. из Тулы, являющаяся добросовестным приобретателем квартиры, с жалобой на нарушение права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. Предметом судебного спора стало жилье, приобретенное семьей С. с помощью средств материнского капитала, относящееся к выморочному имуществу (оставшееся после смерти гражданина, не имеющего наследников), о чем заявители не знали и не могли знать. В этой связи судом они были признаны добросовестными приобретателями, однако впоследствии суд истребовал квартиру из их незаконного владения, возвратив ее в муниципальную собственность. Уполномоченный, не согласившись с вынесенными по делу судебными постановлениями, обратился в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Ходатайство Уполномоченного было удовлетворено, решение суда отменено.*

Анализ поступающих жалоб свидетельствует о том, что риск лишиться жилья у добросовестных приобретателей остается очень высоким. При этом очевидно, что выбытие имущества из государственной (муниципальной) собственности практически невозможно без участия государственных или муниципальных чиновников. Тем не менее, истребуя недвижимость от граждан — добросовестных приобретателей, государство (муниципальное образование) в лице владельцев государственного (муниципального) имущества отказывается от предъявления имущественных претензий к лицам, виновным в незаконном выбытии имущества из их собственности. В свою очередь, суды, вынося решения об изъятии жилых помещений у граждан, также не принимают во внимание то обстоятельство, что неблагоприятные последствия должны наступать и для лица, совершившего правонарушение. Однако меры по выявлению и привлечению к ответственности виновных лиц, как правило, не принимаются.

<sup>1</sup> Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей, по искам государственных органов и органов местного самоуправления. Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 1 октября 2014 г. // БВС РФ. 2015. № 2; Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления. Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2015 г. // БВС РФ. 2016. № 5.

*Представители Уполномоченного участвовали в заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, на котором было рассмотрено ходатайство Уполномоченного в защиту прав заявителя Л., выселенного с семьей из занимаемого ими жилого помещения на основании решения Головинского районного суда города Москвы. В ходе работы по жалобе Уполномоченным было установлено, что решение суда принято с существенными нарушениями норм материального права. Судебная коллегия удовлетворила ходатайство Уполномоченного: решение Головинского районного суда и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда были отменены.*

Таким образом, в сфере жилищных прав длительное время сохраняется целый комплекс системных проблем, требующих решения, что сказывается на статистике обращений, поступающих Уполномоченному: традиционно обращения, связанные с соблюдением жилищных прав, по количеству занимают второе место, уступая лишь обращениям по вопросам соблюдения прав и свобод в рамках уголовного процесса. Сложившаяся ситуация с уровнем соблюдения и защиты жилищных прав граждан в Российской Федерации требует целенаправленной работы со стороны всех ветвей публичной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

## 3.3. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Обращения к Уполномоченному в сфере социального обеспечения граждан в основном касались вопросов **начисления и размеров трудовых пенсий, предоставления статуса ветерана труда, участника Великой Отечественной войны, иного специального статуса, реализации «права каждого на социальное обеспечение»**, гарантированного ч. 1 ст. 39 Конституции Российской Федерации (рис. 16). Количество обращений по проблемам пенсионного обеспечения граждан и проблемам выплаты социальных пособий увеличилось по сравнению с предыдущим годом на 64% и 52% соответственно. По-прежнему велика доля обращений по вопросам социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, пенсионного обеспечения и льгот по инвалидности (32,18%). Из них значительно увеличилось число обращений, связанных с установлением инвалидности (на 72%).

В 2016 году возросло также число обращений по поводу реализации социальных гарантий военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, а также граждан, уволенных со службы, и членов их семей (на 47% по сравнению с 2015 годом). Большинство жалоб касалось права на охрану здоровья,

вопросов пенсионного обеспечения военнослужащих, социальной защиты членов их семей. Поступали также обращения на длительное неиндексирование денежного содержания.



Рис. 16. Структура обращений в сфере социального обеспечения

Ряд обращений касался вопросов **обеспечения пенсионных прав иностранных граждан**<sup>1</sup>, подавляющее большинство которых лишено возможности получать пенсии, что негативно сказывается на их социально-экономической защищенности.

Для получения пенсии в Российской Федерации иностранный гражданин обязан получить вид на жительство. При этом до получения вида на жительство он должен прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании другого документа — разрешения на временное проживание (РВП). Однако в период проживания по РВП иностранные граждане не получают пенсий, хотя по всем условиям (возраст, стаж трудовой деятельности) могут иметь на это право. В ответе на запрос Уполномоченного Пенсионный фонд России указал, что затронутая проблема не связана с применением пенсионного законодательства и относится к сфере применения Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup>, в соответствии с которым постоянное проживание иностранного гражданина или лица без гражданства на территории России подтверждается видом на жительство. То есть лишь вид на жительство, выданный лицам данной категории, подтверждает их право на постоянное проживание в Российской Федерации и, следовательно, на назначение и получение трудовой пенсии.

<sup>1</sup> Ежегодно в Российской Федерации более 2,5 млн иностранных граждан из числа временно пребывающих осуществляют трудовую деятельность на основании патента или разрешения на работу. Работодатели, так же как и в случае с российскими работниками, обязаны уплатить за этих иностранных работников взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации (22%), в Фонд социального страхования (1,8%). Однако очевидно, что большая часть указанных иностранных граждан покинет территорию Российской Федерации после окончания трудового договора и никогда не воспользуется накопленными пенсионными правами.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

В связи с этим Уполномоченным подготовлен и направлен в Государственную Думу законопроект «О внесении дополнения в пункт 3.1 статьи 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»», который предусматривает сокращение до 6 месяцев срока для подачи заявления о выдаче вида на жительство, что дает возможность пенсионеру получать пенсию в период обустройства на новом месте проживания. Уполномоченный обращается к депутатам Государственной Думы с просьбой рассмотреть его в первоочередном порядке.

По-прежнему велика доля жалоб граждан, в основном коллективных, на **ненадлежащие условия проживания в стационарных учреждениях социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов.**

С учетом характера жалоб заявителей, поступивших из разных субъектов Российской Федерации, для их квалифицированной совместной проверки привлекались органы прокуратуры, Роспотребнадзора, социальной защиты населения и здравоохранения субъектов Российской Федерации. В ходе указанных проверок, проводившихся и с участием уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, было установлено, что зачастую названные учреждения располагаются в зданиях, нуждающихся в ремонте и реконструкции, в них не соблюдаются нормативы размещения граждан в спальнях помещений. Несмотря на требования компетентных органов к устранению нарушений законодательства, они не находят своего разрешения из-за дефицита финансовых средств в бюджетах субъектов Российской Федерации.

*В ходе посещения в 2016 году ГБУ ПНИ № 30 города Москвы в связи с жалобой Г. в защиту прав С., проживающей в названном учреждении, было установлено, что С. проживает в комнате с 6 пациентами, по нормам площади, не соответствующей числу проживающих. По итогам проверки Уполномоченным направлено обращение в Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы, которым принято решение о переводе С. в 4-местную палату.*

Как ни парадоксально, но стационарные учреждения социального обслуживания руководствуются в своей деятельности положениями о доме-интернате для престарелых и инвалидов и психоневрологическом интернате, утвержденными приказом Минсоцобеспечения РСФСР от 27 декабря 1978 г. № 145, который не соответствует современным реалиям и требованиям действующего законодательства.

По результатам проверки ГБУ ПНИ № 30 города Москвы Уполномоченный обратился в Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы с предложением о приведении Правил внутреннего распорядка проживающих в названном учреждении в соответствие с законодательством Российской Федерации и города Москвы. Уполномоченному по правам человека в городе Мо-



скве предложено взять на контроль решение указанных вопросов и принять участие в их реализации.

В целях выработки единого подхода применения Правил внутреннего распорядка проживающих в названных учреждениях социального обслуживания населения, по мнению Уполномоченного, необходимо ускорить принятие предусмотренных Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» нормативных правовых актов.

Важно также обеспечить эффективный государственный контроль за деятельностью учреждений в сфере социального обслуживания со стороны вышестоящих органов в регионе, предусмотренный ч. 2 ст. 33 упомянутого Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>, а также контроль органов опеки и попечительства и общественный контроль.

Часть обращений граждан была связана с **необоснованностью взимания с проживающих в домах-интернатах для престарелых граждан и инвалидов платы за стационарное обслуживание с ежемесячных денежных выплат (ЕДВ)**, установленных взамен натуральных льгот<sup>2</sup>. Правовая оценка взимания платы за стационарное обслуживание из сумм ежемесячных денежных выплат как умаляющей права и законные интересы получателей ежемесячной денежной выплаты проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания сформулирована в определениях Конституционного Суда Российской Федерации<sup>3</sup>, согласно которым названная выплата по своей правовой природе является элементом механизма возмещения потерь для граждан, ранее являвшихся получателями натуральных льгот и гарантий, и направлена на сохранение им реальных возможностей располагать социальными благами, включая денежные компенсации, в объеме, сопоставимом с объемом ранее предоставлявшейся им социальной защиты в натуральной форме.

Таким образом, субъекты Российской Федерации, реализуя полномочия, предоставленные ст. 8 Федерального закона № 442-ФЗ, и принимая нормативные правовые акты, устанавливающие порядок и условия предоставления стационарного социального обслуживания, не вправе снижать достигнутый уровень социальных гарантий льготным категориям граждан, проживающим в стационарных учреждениях.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 52. Ст. 7007.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. № 502-О // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 944; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2006 г. № 89-О // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2553; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2007 г. № 331-О-П // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3211.

По результатам обращения Уполномоченного в феврале 2016 года к прокурорам ряда субъектов Российской Федерации<sup>1</sup> о проверке законности взимания платы с лиц, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, приняты соответствующие меры прокурорского реагирования по устранению выявленных нарушений.

*Учитывая социальную значимость решения возникшей проблемы, в минувшем году Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой проверить законность взимания платы с лиц, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, и в других субъектах Российской Федерации. По мнению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, поскольку плата за социальные услуги, рассчитанная при определении среднедушевого дохода с учетом ежемесячной денежной выплаты, будет выше, нежели рассчитанная без нее, проживающие в учреждениях граждане могут быть поставлены в неравное положение в зависимости от выбора той или иной формы оказания социальных услуг, тождественных по целям их предоставления.*

*В связи с этим, принимая во внимание специфические цели ежемесячной денежной выплаты, право на которую возникает лишь при отказе от получения набора социальных услуг и может быть прекращено изменением волеизъявления гражданина, ее учет при определении среднедушевого дохода является необоснованным. Генеральной прокуратурой Российской Федерации прокурорам субъектов Российской Федерации предложено учитывать указанные обстоятельства при реализации надзорных полномочий за соблюдением законодательства.*

*Для предотвращения нарушений прав граждан, являющихся получателями ежемесячных денежных выплат, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, следует внести изменения в подп. «ж» п. 4 Правил определения среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2014 г. № 1075<sup>2</sup>, исключающих возможность при расчете среднедушевого дохода граждан учета ежемесячных денежных выплат.*

Практически на уровне 2015 года осталось количество обращений, **касающихся решений органов медико-социальной экспертизы (далее — МСЭ) в связи с отказом в установлении или необоснованном снижении группы инвалидности.**

Повысить эффективность, качество и прозрачность работы МСЭ, по мнению Уполномоченного, может помочь **внедрение института независимой медико-социальной экспертизы.** В настоящее время при обращении граждан в судебные инстанции и назначении судом медико-социальной экспертизы ее производство обычно поручается государственным бюро МСЭ других субъектов Российской Федерации или Федеральному бюро МСЭ, которые входят

<sup>1</sup> В частности, обращения были направлены прокурорам Республики Дагестан, Республики Мордовия, Забайкальского края, Архангельской, Волгоградской, Калужской, Омской и Пензенской областей.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5910.



в ту же систему, что и бюро медико-социальной экспертизы, чьи решения ими обжалуются.

В рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации от 20 января 2015 г. № Пр-65 Уполномоченным направлялись предложения по совершенствованию МСЭ, в том числе о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>1</sup> и постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом»<sup>2</sup>, устанавливающим право граждан на приглашение любого специалиста (с его согласия) для участия в проведении названной экспертизы с правом совещательного голоса. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2016 г. № 772 вышеуказанное постановление Правительства Российской Федерации дополнено п. 27 (1), предоставляющим такое право гражданину<sup>3</sup>.

В настоящее время Минтрудом России и Минздравом России разработан проект Плана мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию системы медико-социальной экспертизы на период до 2020 года, которым предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части утверждения института независимой медико-социальной экспертизы, создания условий для организации проведения независимой медико-социальной экспертизы.

Вопрос формирования и развития института независимой медико-социальной экспертизы находится на контроле.

Продолжают поступать **жалобы инвалидов-колясочников на нарушение их права на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры** в связи с отсутствием пандусов и электроподъемников в многоквартирных домах. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления отказывают им в установке такого оборудования в подъездах многоквартирных домов, где они проживают.

В целях разрешения названной проблемы еще в 2013 году Уполномоченный обращался в Государственную Думу с просьбой об ускорении принятия находящегося на рассмотрении проекта федерального закона № 170815-6 «О внесении изменения в статью 36 Жилищного кодекса Российской Федерации», предусматривающего недопущение препятствий собственниками жилых помещений в многоквартирных домах мероприятиям по обеспечению доступа инвалидов-колясочников к своему жилью независимо от вида жилищного фонда. Однако он до настоящего времени находится на рассмотрении.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2006. № 9. Ст. 1018.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5320.



Фото из личного архива Уполномоченного

По-прежнему актуальна **проблема обеспечения инвалидов средствами в соответствии с индивидуальными программами реабилитации** (далее — ТСР).

*К Уполномоченному обратился Д., опекун матери, инвалида 1-й группы, лежащей в больнице, с жалобой на длительное необеспечение ее средствами реабилитации (абсорбирующим бельем, противопролежневой подушкой и другими). После обращения Уполномоченного в ФСС России Д. было выдано белье, но только в размере одной трети от назначенного, а вопрос с получением подушки удалось решить положительно только после повторного вмешательства Уполномоченного.*

Далеко не все инвалиды и ветераны, которым ежегодно гарантированы **отдых и лечение за счет государства в санаториях и курортах страны**, могут воспользоваться своим правом. Нарушение прав этой льготной категории граждан влечет поток жалоб и обращений в суды, но при этом чаще всего такие попытки оказываются безрезультатными.

*К Уполномоченному обратилась инвалид 2-й группы из города Москвы Т., которая на протяжении трех лет не может получить путевку на Черноморское побережье Кавказа по медицинским показаниям имеющегося у нее заболевания. Суд дважды отказал ей в удовлетворении исков, согласившись с позицией органа соцзащиты о том, что путевки выделяются по фактической очередности, а очередность Т. на 1 декабря 2016 года — 50-я. При этом закупка путевок для льготников осуществляется по итогам открытых конкурсов, участие в которых здравниц на Черноморском побережье является их правом, а не обязанностью, поэтому в 2016 году было представлено в отдел соцзащиты только 30 таких путевок, что позволило обеспечить ими граждан, вставших на учет до марта 2013 года. При сохраняю-*





*щемся положении Т. придется ожидать путевки еще два года. К сожалению, Уполномоченный не смог помочь Т. ввиду отсутствия должного правового регулирования в этой сфере.*

Установленная постановлением Правительства Российской Федерации методика расчета объема финансирования расходов на предоставление путевок на санаторно-курортное лечение, основанная на нормативе финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по санаторно-курортному лечению, заведомо не обеспечивает соответствия выделяемых на эти цели из федерального бюджета ежегодных ассигнований их реальной потребности<sup>1</sup>. На основании утвержденных в 2016 году нормативов финансовых затрат в год на одного гражданина льготной категории для его обеспечения санаторно-курортной путевкой продолжительностью только 18 дней необходимо привлечение финансовых ресурсов, выделенных на 16 человек.

При сохранении действующего регулирования и объема финансирования оказания этой социальной услуги очередь граждан льготных категорий, ожидающих предоставления санаторно-курортных путевок, будет только расти, увеличивая социальную напряженность в результате отсутствия достаточного их количества<sup>2</sup>. Работа Уполномоченного по поиску путей разрешения данной чрезвычайно сложной проблемы будет продолжена в 2017 году совместно с Правительством Российской Федерации и Фондом социального страхования.

В 2016 году с жалобами на отсутствие нормативных правовых актов, устанавливающих **меры социальной поддержки**, к Уполномоченному обратились граждане, родившиеся в период с 1928 по 1945 год («**дети войны**»), проживавшие в этот период на территории СССР и ощутившие на себе все тяготы военного времени.

По данным Минтруда Российской Федерации, в 2015 году в стране насчитывалось около 13 млн граждан категории «дети войны». Несмотря на внесение в Государственную Думу большого числа законопроектов, посвященных статусу и мерам социальной поддержки этой категории граждан, на федеральном уровне указанный вопрос до сих пор не урегулирован, а его решение на уровне субъектов Российской Федерации не является всеобъемлющим (лишь пятая часть из общего числа субъектов Российской Федерации имеет соответствующие законы). Предоставляемые в различных субъектах Российской Федерации льготы «детям войны» неодинаковы, поскольку напрямую зависят от финансовых возможностей субъекта Российской Федерации.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 864 «О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг» // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 109.

<sup>2</sup> Нормативы финансовых затрат на санаторно-курортное лечение одного человека в 2016 году, утвержденные приказом Минтруда России от 3 декабря 2015 г. № 968н, составили 1416 руб. (118 руб. в месяц) и 201,6 руб. на обеспечение его проезда на междугороднем транспорте к месту лечения и обратно (16,8 руб. в месяц).

К сожалению, не всегда находят поддержку граждане, нуждающиеся в заботе государства, когда в связи со смертью кормильцев существенно ухудшается качество их жизни. К такой категории относятся в том числе и **члены семей сотрудников правоохранительных органов, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья**, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей<sup>1</sup>.

*В ходе рабочей поездки в Сибирский федеральный округ в мае 2016 года Уполномоченный ознакомился с примером противоречивых и непоследовательных решений в данной сфере. На личном приеме члены Общественного совета вдов и матерей при ГУ МВД России по Новосибирской области обозначили следующую проблему. На протяжении длительного времени вдовы и дети погибших (умерших) сотрудников МВД России имели на территории Новосибирской области право на бесплатный проезд городским общественным транспортом за счет средств регионального бюджета. Однако при пересмотре перечня граждан, имеющих право на приобретение единого социального проездного билета, из него исключены. С 1 января 2016 года социальные карты почти 300 семей были заблокированы, а проезд стал дополнительной расходной статьей семейного бюджета. Вследствие обращения Уполномоченного к губернатору Новосибирской области указанной категории граждан выплачена компенсация стоимости проезда за 2016 год и подготовлен проект нормативного правового акта в сфере социальной поддержки населения, устанавливающий проезд в общественном транспорте для этих лиц на основании месячного проездного билета без взимания платы.*

Среди граждан Российской Федерации особое положение занимают защитники Отечества, ставшие **инвалидами вследствие военной травмы**, которым в силу особого правового статуса должны быть обеспечены достойная жизнь, почет и уважение в обществе. Среди них есть страдающие нарушением функций опорно-двигательного аппарата, многие из которых стремятся к активному участию в жизни общества. Поэтому они остро нуждаются в обеспечении автотранспортом, возможность передвижения на нем устраним значительную часть проблем, связанных с трудоустройством, сохранением здоровья, занятиями спортом, общением с людьми, культурным досугом.

С 1 января 2005 года нормы федеральных законов, предусматривающие обеспечение инвалидов транспортными средствами, утратили силу<sup>2</sup>, была введена компенсация в виде ежемесячных денежных выплат, которые не могут

<sup>1</sup> Федеральными законами от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4595), от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7608) и рядом других законодательных актов предусмотрены различные меры социальной поддержки в виде пенсионного и жилищного обеспечения, выплаты пособий, компенсаций. Отдельные регионы в зависимости от возможностей предоставляют данной категории дополнительные меры социальной поддержки.

<sup>2</sup> В порядке, предусмотренном подп. 19–22 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.



заменить им личный автотранспорт как средство реабилитации. В связи с этим вопрос о восстановлении права инвалидов вследствие военной травмы на получение в реабилитационных целях автомобиля при наличии медицинских показаний и компенсации им за утраченное здоровье ввиду социальной значимости должен быть решен органами государственной власти. Следует отметить, что в Государственной Думе с мая 2016 года находится на рассмотрении проект Федерального закона № 1060852-6 «О внесении изменений в статьи 13 и 14 Федерального закона “О ветеранах”», предусматривающий обеспечение транспортными средствами за счет федерального бюджета инвалидов Великой Отечественной войны, инвалидов боевых действий и инвалидов вследствие военной травмы<sup>1</sup>. Уполномоченный поддерживает названный законопроект.

В минувшем году поступило 54 обращения **пайщиков потребительских обществ** на нарушение их имущественных прав при изъятии и передаче в собственность Республики Крым и города Севастополя имущества, находившегося на балансе потребительской кооперации. По сообщениям заявителей, на основании постановления Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 г. № 2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым» имущество Крымского республиканского союза потребительских обществ, районных потребительских обществ, Союза потребительских обществ «Центральный союз потребительских обществ Автономной Республики Крым», предприятий, учреждений, организаций, входящих в их структуру, ООО «Кооперативная торгово-логистическая сеть», было учтено как государственная собственность Республики Крым. В результате указанного решения владельцы имущества (в большинстве — простые пайщики потребительских обществ) не смогли отстоять право собственности на объекты, входившие в систему потребительской кооперации, что способствовало возникновению социальной напряженности.

В мае 2016 года Правительством Российской Федерации дано поручение Совету министров Республики Крым и Правительству Севастополя при методической помощи Минэкономразвития России, Минюста России и Государственно-правового управления Президента Российской Федерации до 10 июня 2016 года разработать и принять нормативные правовые акты, определяющие порядок и критерии принятия решений по обращениям физических и юридических лиц по вопросу возврата находившегося в частной собственности имущества. Учитывая, что в установленный срок необходимые документы не приняты, в Правительство Российской Федерации направлено обращение с просьбой о содействии в завершении процесса их согласования и последующего принятия, а также принятии мер к скорейшему урегулированию сложившейся ситуации. В конце 2016 года проект соответствующего нормативного правового акта согласован с Минэкономразвития России и направлен в адрес Совета Министров Республики Крым для рассмотрения вопроса о его принятии в установленном порядке. Проблема остается в поле зрения Уполномоченного.

<sup>1</sup> URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1060852-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1060852-6) (дата обращения: 30.03.2017).

## 3.4. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

В 2016 году к Уполномоченному поступило 828 обращений относительно нарушений прав граждан на охрану здоровья, в том числе четыре коллективных. Структура обращений отражена на рис. 17. Наиболее часто гражданами поднимались вопросы обеспечения населения лечебно-профилактической помощью (54,5%), оказания психиатрической помощи и соблюдения прав при ее оказании (23,7%, увеличившись на 46,3% по сравнению с 2015 годом). Число обращений по вопросам обязательного медицинского страхования (7,6%) в сравнении с предыдущим годом сократилось на 6% и составило 63.

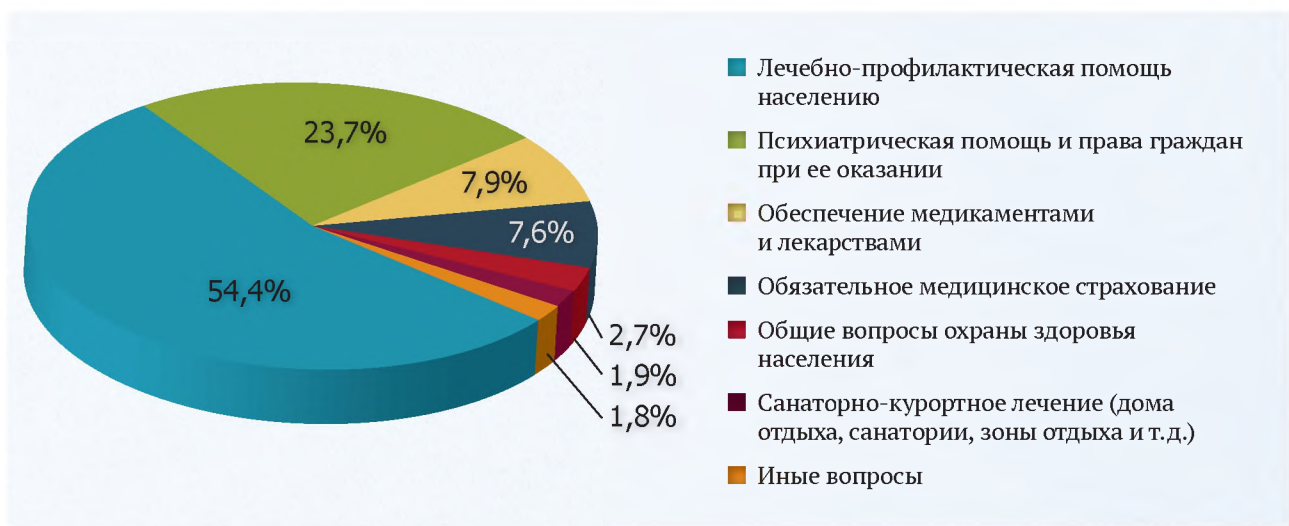


Рис. 17. Структура обращений по вопросам охраны здоровья

К Уполномоченному поступало много обращений граждан **на недоступность медицинской помощи по месту жительства, большие очереди к медицинским специалистам и на госпитализацию.**

*На труднодоступность получения медицинской помощи из-за проблем с транспортом Уполномоченному пожаловался гражданин Л., инвалид 1-й группы из города Алатыря Чувашской Республики, нуждающийся в заместительной почечной терапии в виде гемодиализа. В Чувашии нет дефицита на программный гемодиализ, более 200 человек получают его в отделении, созданном на базе БУ «Республиканская клиническая больница» в городе Чебоксары, как правило, три раза в неделю. Однако доставка пациентов не организована, больные становятся зависимыми от общественного транспорта, что неприемлемо при оказании такой сложной специализированной медицинской помощи. Заявитель Л. проживает почти в 200 км от города Чебоксары и в день проведения гемодиализа вынужден добираться автобусом или на такси, затрачивая на дорогу в один конец не менее 4 часов.*



*Верховный Суд Российской Федерации по результатам разрешения ряда исков граждан в письме от 16 марта 2009 г. № 4А09 разъяснял, что транспортировка граждан в медицинские учреждения, оказывающие специализированную медицинскую помощь в виде проведения заместительной терапии методом гемодиализа, является составляющей частью мероприятия по ее оказанию, то есть охватывается понятием оказания медицинской помощи, в том числе специализированной. Между тем Минздрав России, включив застрахованным лицам оплату заместительной почечной терапии методами гемодиализа в рамках специализированной медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования, проезд пациентов до места оказания медицинских услуг не включил в тариф на оплату медицинской помощи.*

*С января 2015 года в Чувашской Республике было прекращено предоставление гражданам единовременной денежной компенсации стоимости проезда к месту проведения процедуры программного гемодиализа, что поставило больных с хронической почечной недостаточностью в крайне тяжелое положение, по существу лишив их права на доступ к получению медицинской помощи. В этой связи Уполномоченный рекомендовал Главе Чувашской Республики принять дополнительные меры социальной поддержки лицам, нуждающимся в заместительной почечной терапии методом гемодиализа. Рекомендации были приняты. 11 августа 2016 года Кабинет министров Чувашской Республики утвердил Порядок предоставления гражданам, проживающим в республике, денежной компенсации стоимости проезда к месту проведения процедуры программного гемодиализа и обратно. Кроме того, в феврале 2017 года в городе Канаш планируется открыть еще один диализный центр, рассчитанный для приема до 20 пациентов в сутки.*

Однако во многих других регионах проблема доступности получения медицинской помощи людям, нуждающимся в гемодиализе, не решена.

Часть поступающих обращений касалась **ненадлежащего объема и качества медицинской помощи**, злоупотреблений со стороны медицинских работников, требования платы за предоставление медицинских услуг, небрежного отношения персонала к пациентам. В ходе проверок, проведенных по обращениям Уполномоченного территориальными органами Росздравнадзора, региональными министерствами (департаментами) здравоохранения, жалобы заявителей о недостатках в проведении лечебно-диагностического процесса зачастую находили подтверждение.

Были обращения граждан, в которых содержалась просьба о содействии в защите их прав на справедливое судебное разбирательство по искам о возмещении вреда, причиненного здоровью в результате халатности медицинских работников.

*Москвичка З. уже более года добивается извинений и возмещения вреда от сотрудников ГБУЗ «ГКБ им. А. К. Ерамишанцева» (родильный дом). После проведенного ей кесарева сечения женщина пожаловалась врачу на боли в животе, но, объяснив это послеоперационными последствиями, ее выписали с ребенком домой. В связи с ухудшением состояния здоровья, слабостью, подъемом температуры З. много-*



*кратно обращалась к врачам больницы, но помощи не получала, диагноз сводился к послеоперационной гематоме. Только спустя 8 месяцев З. в тяжелом состоянии была экстренно госпитализирована в ГКБ № 67 города Москвы, где прооперирована в связи с абсцессом брюшной полости, при вскрытии которого было обнаружено инородное тело — марлевая салфетка-марлевка. Однако такой вопиющий факт не получил должной оценки со стороны Департамента здравоохранения города Москвы, З. ответили, что нарушений в технике оперативного вмешательства не выявлено. В марте 2016 года З. обратилась в Бутырский районный суд города Москвы с иском к больнице и Департаменту здравоохранения о возмещении вреда здоровью и компенсации морального вреда. К сожалению, рассмотрение дела приняло затяжной характер из-за длительно проводившейся судебно-медицинской экспертизы. Только на момент подготовки Доклада 31 марта 2017 года было вынесено судебное решение о взыскании в пользу пострадавшей 500 тыс. руб.*

К большим проблемам может привести дефицит медицинских работников (специалистов), особенно в отдаленной местности.

*Жители города Байконура пожаловались на отсутствие в обслуживающих медицинских учреждениях врачей таких специальностей, как эндокринолог, аллерголог, онколог, которые крайне необходимы там с учетом экологической обстановки местности. После обращения Уполномоченного к Председателю Правительства Российской Федерации Федеральному медико-биологическому агентству было поручено принять меры для решения проблемы медицинских кадров.*

На прежнем уровне по сравнению с 2015 годом осталось количество жалоб граждан **в связи с ненадлежащим лекарственным обеспечением**. В большинстве случаев граждане жалуются на недоступность лекарственных препаратов, назначаемых по медицинским показаниям, невозможность сво-



евременно получить их инвалидам, пенсионерам, иным льготным категориям граждан, имеющих право на бесплатное лекарственное обеспечение. По-прежнему актуальными проблемами обеспечения лекарственными средствами остаются разброс цен на лекарственные препараты с аналогичными свойствами, постоянное удорожание лекарственных средств, высокие цены на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, перебои в их поставке<sup>1</sup>.

*Минздрав Московской области, например, несвоевременно закупил необходимые лекарственные препараты для лечения онкологических заболеваний, что повлекло многочисленные жалобы жителей Подмосквья. После обращения Уполномоченного в территориальный орган Росздравнадзора ситуация изменилась, было выдано предписание об обеспечении пациентов лекарствами, которое в декабре 2016 года исполнено.*

*Из города Нижнего Новгорода Уполномоченному поступила жалоба от Г., которая с мая 2016 года не могла получить жизненно необходимый ей препарат «Купренил». Только после обращения Уполномоченного в областной Минздрав стали проводиться организационные меры по его закупке, и в декабре 2016 года лекарство выдано заявительнице.*

По мнению Уполномоченного, требует совершенствования порядок формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения, обеспечение которыми осуществляется в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в виде набора социальных услуг. В территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи зачастую не включаются дорогостоящие препараты, без применения которых люди обречены на смерть.

*Много усилий пришлось приложить жительнице города Ульяновска М. для получения препарата «Викейра Пак» для лечения гепатита, которым она заразилась в 2011 году при оказании стоматологических услуг. Стоимость курса лечения названным препаратом составляет 1 млн 80 тыс. руб. При содействии Уполномоченного вопрос о назначении М. данного препарата в рамках программы по лечению гепатитов в Ульяновской области решен положительно.*

Лекарственное обеспечение граждан на региональном уровне осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации, которым определен перечень групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно или с 50%-ной

<sup>1</sup> Органами прокуратуры в 2016 году выявлено более 84 тыс. нарушений законодательства в сфере оборота лекарственных средств; по материалам проверок возбуждено 148 уголовных дел и 4691 человек привлечены к административной ответственности // Известия. 2017. 24 марта.

скидкой<sup>1</sup>. Вызывает недоумение ситуация, когда инвалидам не предоставляются жизненно важные лекарственные препараты.

*К Уполномоченному поступила жалоба С., который не был обеспечен необходимым ему по состоянию здоровья лекарственным препаратом. После обращения Уполномоченного в Минздрав Рязанской области для С. была организована консультация в ФГБУ «Российский онкологический центр им. Н.Н. Блохина», где ему был назначен необходимый лекарственный препарат.*

В этой связи хотелось бы напомнить, что субъекты Российской Федерации ни при каких обстоятельствах не освобождаются от обязанности обеспечивать своих больных необходимыми лекарственными препаратами.

Высокая стоимость некоторых лекарственных препаратов также затрудняет своевременное обеспечение ими граждан.

*К Уполномоченному обратилась А. из Забайкальского края в защиту права своего сына-инвалида, страдающего пароксизмальной ночной гемоглобинурией, которому необходим препарат «Экулизумаб» стоимостью несколько тысяч евро. Два года они не могут получить этот препарат бесплатно, несмотря на решение суда от 14 апреля 2016 г., обязывающее краевой Минздрав обеспечить Л. лекарством, но из-за недостаточности средств лекарственный препарат до настоящего времени не приобретен. В связи с этим Уполномоченный обратился в ФССП по Забайкальскому краю, чтобы судебное решение было исполнено принудительно.*

По мнению Уполномоченного, нуждается в совершенствовании правовое регулирование выписки рецептов на лекарственные препараты, особенно при установлении индивидуальной переносимости гражданами отдельных лекарственных препаратов и при выписке из больницы<sup>2</sup>. Имеют место случаи включения в перечни лекарственных препаратов, предоставляемых в рамках Программы государственных гарантий, новых позиций, в том числе дорогостоящих, без повышения нормативов финансирования, как для набора социальных услуг, так и для тарифов системы обязательного медицинского страхования, что ведет к отсутствию лекарственных препаратов, в том числе в стационарных медицинских организациях, и к оплате гражданами лекарственных препаратов из личных финансовых средств.

Актуальна проблема **с лечением граждан, больных заболеваниями, представляющими опасность для окружающих**. При таком социально значимом заболевании, представляющем опасность для окружающих, как ту-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» // СЗ РФ. 1994. № 15. Ст. 1791.

<sup>2</sup> Сроки заседания врачебных комиссий, сроки закупки лекарственных препаратов на длительное время отодвигают начало лечения, что при отдельных заболеваниях ведет к угрожающим жизни граждан состояниям. В отдельных случаях эти ситуации заканчиваются смертью пациентов.





беркулез, на рынке России отсутствуют детские дозировки лекарственных препаратов, что свидетельствует о грубом нарушении прав детей на лекарственное обеспечение.

Сохраняет актуальность проблема **лечения ВИЧ-инфицированных** граждан. Согласно данным Минздрава России, к 2020 году количество ВИЧ-инфицированных может вырасти на 250%, если со стороны государства не будет оказана соответствующая финансовая помощь. Как заявила глава Минздрава России, уже в 2016 году в десяти российских регионах сложилась критическая ситуация с ВИЧ. Однако, по мнению экспертов, в аналогичных обстоятельствах оказалось гораздо больше субъектов Российской Федерации, но не все из них готовы говорить об этом открыто, что еще больше усугубляет положение.

*В 2016 году к Уполномоченному неоднократно обращались ВИЧ-инфицированные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в городе Москве, с жалобами на отказ в постановке их на медицинский учет в МГЦ СПИД по причине отсутствия у них регистрации в городе Москве по месту жительства. Такого рода отказ не позволяет этим гражданам своевременно получить жизненно необходимые препараты, направленные на замедление репродукции вируса. При этом ключевым фактором, от которого зависит прогноз болезни, является своевременное начало и непрерывность терапии, которая может практически полностью остановить ее прогрессирование. Таким образом, речь идет не только о праве на охрану здоровья, но и о праве на жизнь.*

Проблема со своевременностью получения ВИЧ-инфицированными гражданами антивирусной терапии должна быть решена вне зависимости от того, в каком субъекте Российской Федерации они зарегистрированы по месту жительства. Эти граждане, осуществляя трудовую деятельность в ином субъекте Российской Федерации (имея при этом регистрацию по месту пребывания), производят отчисления денежных средств в федеральный ФОМС и территориальный фонды ОМС, но при этом лекарственные средства для проведения антивирусной терапии получить не могут. Лечение ВИЧ является пожизненным и непрерывным.

Поступающие к Уполномоченному обращения по вопросам оказания лечебно-профилактической помощи, а также множественные публикации в средствах массовой информации свидетельствуют о том, что реформы, проводимые в здравоохранении, и заложенные принципы<sup>1</sup> должным образом не обеспечиваются. Половина населенных пунктов страны не имеет общественного транс-

<sup>1</sup> В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724), доступность и качество медицинской помощи обеспечиваются: организацией оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения; транспортной доступностью медицинских организаций для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения; наличием необходимого количества медицинских работников и уровнем их квалификации; оснащением медицинских организаций оборудованием для оказания медицинской помощи с учетом особых потребностей инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

портного сообщения с близлежащими учреждениями социальной сферы, в том числе с поликлиниками и больницами, граждане 16 тыс. населенных пунктов не имеют возможности получить срочную медицинскую помощь.

Таким образом, в реализации прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь имеются системные проблемы, которые нуждаются в комплексном решении, в том числе путем совершенствования нормативной базы.

## 3.5. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ И ПРАВО НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ

По сравнению с 2015 годом общее число обращений, относящихся к группе образовательных прав, увеличилось почти в два раза: с 182 до 324 обращений в 2016 году. Основная часть — это обращения о содействии в реализации права на получение образования в общеобразовательных учреждениях, дошкольных образовательных учреждениях и учреждениях высшего профессионального образования. Их структура отражена на рис. 18.

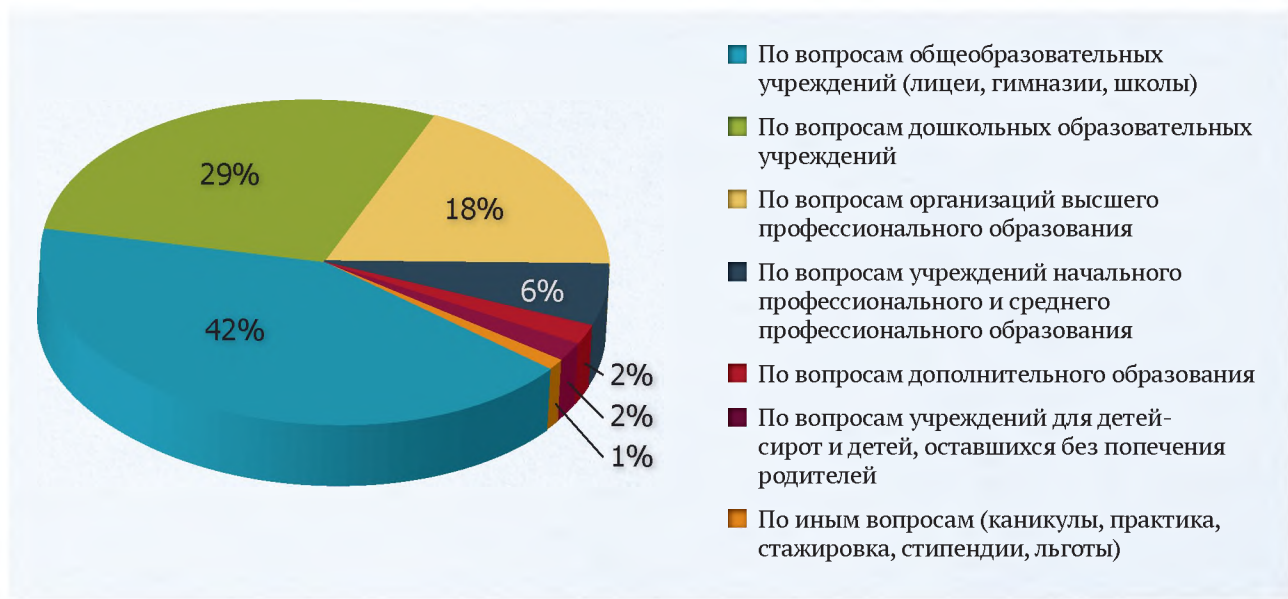


Рис. 18. Структура обращений по вопросам образовательных прав

Во многом рост жалоб граждан связан с проходящим в стране реформированием системы образования, которое влечет весьма болезненные процессы реорганизации, а нередко и ликвидации образовательных учреждений, перераспределения выделяемых на образование государственных средств между бюджетами различного уровня.



Одной из наиболее актуальных в сфере образовательных прав проблем остается **недостаточность мест в дошкольных образовательных учреждениях**. На фоне определенного увеличения уровня рождаемости в Российской Федерации количество вновь создаваемых мест в дошкольных образовательных учреждениях во многих субъектах Российской Федерации остается недостаточным. В 60 тыс. сельских населенных пунктах (400 тыс. детей) отсутствуют детские сады. Актуальна очередь для обеспечения местами детей в возрасте до трех лет — 326 тыс. человек<sup>1</sup>.

*Из Крыма поступали жалобы, в которых родители сообщали, что даже 4–5-летним детям муниципальные власти не предоставляли места в указанных учреждениях из-за их нехватки. Аналогичные проблемы поднимались в ходе проведения в 2016 году гражданской акции многодетных семей города Москвы, участники которой заявляли о ликвидации или сокращении групп полного дня для их детей в возрасте до трех лет в детских садах, о невозможности постановки на учет ребенка младше трех лет для зачисления в образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования.*

В непростом положении оказываются и семьи, **дети которых имеют лишь регистрацию по месту пребывания**. Образовательные права детей, зарегистрированных по месту пребывания, во многих регионах нарушаются, так как они ставятся в отдельную (вторую, третью) очередь и направляются в дошкольные образовательные учреждения на свободные места, оставшиеся после обеспечения местами детей, зарегистрированных по месту жительства в соответствующем населенном пункте. Такой подход практикуется во многих регионах. Например, сотрудники органов исполнительной власти города Москвы, утверждая, что дети с временной регистрацией не являются жителями столицы, в нарушение Конституции Российской Федерации, гарантирующей бесплатное дошкольное образование, отказывают в размещении этих несовершеннолетних в соответствующих учреждениях города.

Поступали индивидуальные и коллективные жалобы **в защиту права на дошкольное и общее образование детей, туберкулинодиагностика которым не проводилась**<sup>2</sup>.

Согласно Санитарно-эпидемиологическим правилам, утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача России от 22 октября 2013 г. № 60<sup>3</sup>, дети, туберкулинодиагностика которым не проводилась, допускаются в детскую организацию лишь при наличии заключения врача-фтизиатра об отсутствии заболевания. Если родители не представили указанного

<sup>1</sup> «Правительственный час» в Государственной Думе. 2017. 8 февраля // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/pode/4593/> (дата обращения: 30.03.2017).

<sup>2</sup> Туберкулинодиагностика — метод выявления инфицированности организма микобактериями туберкулеза, а также определения реактивности организма инфицированных или вакцинированных против туберкулеза лиц, основанный на исследовании степени чувствительности к туберкулину с помощью туберкулиновых проб.

<sup>3</sup> БНА ФОИВ. 2014. № 28.

заклучения, дети отстраняются от посещения образовательных организаций дошкольного или общего образования.

По мнению заявителей, такое положение нарушает права как самих родителей несовершеннолетних в возрасте до 15 лет на добровольное согласие на медицинское вмешательство, так и права их детей на получение образования. При этом нельзя не принимать во внимание, что туберкулез входит в перечень заболеваний, представляющих серьезнейшую опасность для окружающих, и государство на законодательном уровне осуществляет политику в области предупреждения распространения туберкулеза в Российской Федерации в целях охраны здоровья граждан и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В создавшейся ситуации существует, по-видимому, необходимость Минобрнауки России и Минздраву России дать соответствующие разъяснения.

Значительное число обращений граждан затрагивало **вопросы реализации прав обучающихся в общеобразовательных организациях в связи с процессами «оптимизации» школ**, приводящими к постоянному сокращению числа государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, в том числе за счет их слияния в крупные образовательные комплексы<sup>1</sup>.

Острой проблемой в этой связи становится сокращение малокомплектных школ, особенно в сельской местности. В 55 тыс. населенных пунктов, а это 300 тыс. школьников, нет школ, при этом в сельской местности 50% населенных пунктов не подключено к Интернету, библиотеки не развиваются и продолжают закрываться<sup>2</sup>.

Существует потребность в повышении прозрачности механизмов оптимизации школ, а также налаживании взаимодействия между государственными и муниципальными органами и должностными лицами с одной стороны и педагогической, родительской, правозащитной общественностью с другой стороны по вопросам целесообразности и процедур реорганизации образовательных учреждений.

Несмотря на планомерную компьютеризацию образовательных организаций, сохраняется **проблема обеспеченности государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений информационными технологиями**, что особенно актуально для сельских школ.

Слабая обеспеченность этих школ современными информационными технологиями, а также квалифицированными специалистами в области администрирования компьютерных классов не позволяют школьникам получить уровень знаний и навыков, достаточный для конкурентоспособности при поступлении в средние и высшие профессиональные образовательные учреждения, что пре-

<sup>1</sup> Количество государственных и муниципальных общеобразовательных организаций все последние годы продолжало неуклонно сокращаться: в 2011–2012 годах их насчитывалось 47,7 тыс., в 2012–2013 годах — 46,2 тыс., в 2013–2014 годах — 44,7 тыс., в 2014–2015 годах — 44,1 тыс., в 2015–2016 годах — 42,6 тыс.

<sup>2</sup> «Правительственный час» в Государственной Думе. 2017. 8 февраля // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4593/> (дата обращения: 30.03.2017).



Фото из личного архива Уполномоченного

пятствует обеспечению равных возможностей при реализации образовательных прав.

Общее образование становится все более дорогим.

*Группа родителей учащихся ГБОУ «Школа № 1948 «Лингвист-М»», обратившихся к Уполномоченному за содействием в снижении стоимости дополнительного образования, подсчитала, что оплата питания, пребывание школьника в группе продленного дня, посещение кружков и секций в Москве в совокупности составляет ежемесячно около 10 тыс. руб.*

*В своих обращениях родители также указывают на завышенную стоимость комплектов обязательных рабочих тетрадей (учебных пособий), в среднем они стоят от 1,5 тыс. до 2 тыс. руб., что создает заметные расходы в бюджете малообеспеченных и многодетных семей. Между тем учителя, администрация школ обязывают их иметь, в противном случае детям необоснованно занижаются оценки, среди одноклассников проявляется негативное отношение к ученикам, родители которых не могут им приобрести такие тетради. В отдельных случаях, связанных с завышением суммы расходов родителей на комплекты обязательных рабочих тетрадей и пособий, Уполномоченному удалось оказать содействие малоимущим гражданам в реализации права на образование.*

*С 2012 года регулярно поступают коллективные обращения родителей и правозащитных родительских организаций по поводу отсутствия единых социальных гарантий учащимся вне зависимости от формы собственности образовательной организации. Особенно остро эта проблема проявляется в Москве, где получение начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных образовательных организациях может достигать десятков тысяч рублей в месяц. При этом государственное финансирование на каждого учащегося составляет 63 110 руб. в год (это в 1,5–2 раза меньше, чем по аналогичной статье расходов для учащегося государственных (муниципальных) организаций, а с учетом иных за-*

*трат — в 3–5 раз<sup>1</sup>). В Москве до сих пор не выплачиваются денежные средства родителям, выбравшим для своих детей форму обучения вне образовательной организации (в форме семейного образования или самообразования).*

Одна из важных гарантий обеспечения конституционных прав граждан в сфере образования — **возможность изучения в школах традиционных религиозных культур на добровольной основе, по разным уровням и годам обучения.** В этом смысле необходимо обратить первостепенное внимание на поддержку и развитие частных, негосударственных образовательных организаций с углубленным изучением традиционной религиозной культуры.

Проводимый Уполномоченным мониторинг позволил выявить ряд неоднозначных с точки зрения соблюдения образовательных прав граждан нормативных правовых актов и законодательных инициатив, на которые обращали внимание правозащитные организации. Объектом пристального внимания стал законопроект «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в той его части, которая направлена на регулирование сферы образования. Проектом предполагается, что частные организации смогут заменить государственные и муниципальные образовательные учреждения, в первую очередь в сфере дошкольного образования. Распространение действия норм проекта на общеобразовательные организации целесообразно исключить, ввиду того, что по отношению к ним уже используются административные инструменты государственной аккредитации и лицензирования, позволяющие определить их соответствие государственным требованиям и стандартам, которые и в настоящее время требуют от административно-педагогического коллектива существенных временных и организационных ресурсов.

Имеются существенные проблемы в **обеспечении общедоступности и бесплатности среднего профессионального образования:** в государственных колледжах и других образовательных учреждениях создается недостаточно бюджетных мест, даже для обучения на дефицитные рабочие профессии.

*К Уполномоченному обратилась Н. в защиту права своего сына на общедоступное среднее профессиональное образование. В рамках рассмотрения жалобы было установлено, что сыну заявительницы было отказано в зачислении в ГБПОУ ВО «Семилукский политехнический колледж» на обучение по специальности «машинист технологических насосов и компрессоров» в коммерческую группу. После обращения Уполномоченного в Департамент образования, науки и молодежной политики Воро-*

<sup>1</sup> К ним относятся: обеспечение содержания зданий (помещений), оплата коммунальных услуг, капитальный ремонт, содержание и обустройство прилегающего земельного участка, целевые программы, связанные с оборудованием (компьютерные классы, интерактивные доски, система пожарной безопасности, охрана, видеонаблюдение, школьный автобус), транспортные средства и др.



*нежской области Н. был зачислен в вышеуказанный колледж на обучение по специальности «слесарь по контрольно-измерительным приборам и автоматике» по очной форме обучения.*

Ряд обращений граждан затрагивал вопросы **обучения в учреждениях высшего профессионального образования**. По оценке правозащитных организаций, огромную социальную значимость имеет проблема несвоевременной выплаты стипендий<sup>1</sup>. Несмотря на то что это прямое нарушение действующего законодательства, задерживаются не только государственные академические стипендии, но также государственные социальные и повышенные государственные стипендии нуждающимся студентам первого и второго курсов образовательных учреждений.

*В обращении председателя общероссийской общественной организации «Все-российский студенческий союз» сообщалось о ряде нарушений законных прав обучающихся, выявленных в ходе мониторинга соблюдения прав студентов в рамках правозащитного проекта «Студенческий дозор». Только за январь 2016 года к ним поступило более сотни индивидуальных и коллективных обращений о невыплате стипендии от студентов из 25 учебных учреждений высшего образования 15 субъектов Российской Федерации, среди учредителей которых названы: Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство связи, а также региональные органы власти<sup>2</sup>.*

*Не находила разрешения проблема, связанная с задержкой и невыплатой повышенных государственных академических стипендий (ПГАС) в первом Московском государственном медицинском университете им. И.М. Сеченова. В связи с отсутствием финансирования выплата ПГАС, к назначению которой на период с марта по август 2016 года было рекомендовано 449 студентов, была задержана до июля 2016 года. К тому времени 175 студентов, включенных в число получателей ПГАС, были отчислены в связи с завершением обучения. В результате вуз отказался рассматривать вопрос выплаты им стипендии, считая, что оснований для этого нет. Другие 274 студента получили стипендию с задержкой в 6 месяцев.*

*С февраля по июль 2016 года в Алтайском государственном медицинском университете (учредитель — Минздрав России) не выплачивалась повышенная сти-*

<sup>1</sup> В рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы предусмотрены бюджетные ассигнования на стипендиальное обеспечение обучающихся в федеральных государственных учреждениях (базовое стипендиальное обеспечение, совершенствование стипендиального обеспечения, а также стипендии нуждающимся студентам первого и второго курсов) в объеме на 2014 год — 82,8 млрд руб., на 2015 год — 86,0 млрд руб., на 2016 год — 88,6 млрд руб., на 2017 год — 92,7 млрд руб.

<sup>2</sup> Среди вузов, задержавших выплату, называются Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Алтайский государственный аграрный университет, Кабардино-Балкарский государственный аграрный университет им. В.М. Кокова, Воронежский государственный аграрный университет, Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича, первый Московский государственный медицинский университет им. И.М. Сеченова, Алтайский государственный институт культуры и др.

*пендия нуждающимся студентам первого и второго курсов<sup>1</sup>. В итоге эта ситуация в декабре 2016 года вылилась в протесты студентов: была запущена петиция, студенты открыто возмущались на своих страницах в социальных сетях, были подключены СМИ.*

Еще одна серьезная проблема связана с нарушением прав обучающихся при **лишении и приостановлении государственной аккредитации образовательных программ, а также при отзыве лицензий у вузов**. Начиная с сентября 2013 года количество вузов и филиалов в России сократилось на 37,5% — с 2,4 тыс. до 1,5 тыс.

*К Уполномоченному обращались студенты филиала ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет» в городе Красноярске в защиту права на получение высшего образования за счет бюджетных средств. Заявители сообщали, что в связи с исключением из лицензии права ведения образовательной деятельности по программам высшего образования в филиале ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет» в г. Красноярске образовательная деятельность в 2016 году прекращена. Студентам было предложено продолжить обучение в ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет» (далее — СФУ), который согласился их принять при условии передачи Минобрнауки России соответствующих бюджетных мест. Однако решение вопроса о зачислении в СФУ затягивалось, информация о порядке дальнейшего обучения не предоставлялась. За получением соответствующих разъяснений Уполномоченный обращался в Минобрнауки России. Из полученной в октябре 2016 года информации стало известно, что вопрос о переводе студентов решен, руководством СФУ обеспечено соблюдение академических прав студентов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.*

В результате десятки тысяч студентов и преподавателей оказались перед угрозой остаться на улице: одни с малоутешительными справками о неоконченном высшем образовании, другие — со статусом безработных. Заявители жалуются на то, что они, будучи студентами, при выпуске из вузов не получают дипломов государственного образца, даже если аккредитация у вуза закончилась после сдачи государственных экзаменов; при ликвидации филиалов задерживается перевод студентов в другие учреждения высшего профессионального образования, особенно когда они обучались за счет государства.

*В феврале 2016 года Рособrnадзор отозвал лицензию у Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы. Студенты массово жаловались на то, что их информировали только через несколько недель. После этого им*

<sup>1</sup> Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2012 г. № 679 «О повышении стипендий нуждающимся студентам первого и второго курсов федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста и имеющим оценки успеваемости "хорошо" и "отлично"», признано утратившим силу с 1 января 2017 г. // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3909.





*предложили всего лишь один вариант для перевода: другой частный вуз. Как сообщали обучающиеся, им создавались препятствия для перевода в иные вузы, которые они нашли самостоятельно, имело место затягивание подписания документов на перевод.*

*Весной 2016 года во Всероссийский студенческий союз обратились студенты Московского государственного университета леса. В своих обращениях они отметили, что в соответствии с приказом Рособрнадзора от 4 декабря 2015 г. № 2280, было приостановлено действие государственной аккредитации по нескольким укрупненным группам направлений подготовки (специальностей). Об этом студенты не были своевременно уведомлены, кроме того, им не были предложены варианты для перевода в иные вузы. В целях защиты прав студентов Всероссийский студенческий союз обратился в прокуратуру. После устранения вузом всех недостатков Рособрнадзор во второй половине апреля восстановил аккредитацию образовательных программ, что позволило более 500 студентам продолжить учиться в своем университете и окончить вуз с дипломом государственного образца.*

*В марте 2016 года, спустя год после защиты дипломных работ, более 100 студентов Алтайского государственного аграрного университета получили дипломы государственного образца. Но для этого им нужно было повторно защищать дипломную работу. Как выяснилось, государственная аккредитация образовательных программ закончилась в июне 2014 года, о чем знала администрация вуза. В итоге университет не подавал документы на аккредитацию почти полтора года, при этом вручив дипломы установленного (негосударственного) образца, что вызвало огромное негодование у студентов и многочисленные протесты. В конце января 2016 года вуз в очередной раз подал документы на аккредитацию, и тогда оказалось, что эти специальности уже аккредитованы. Еще 9 сентября 2015 года вышло постановление Правительства Российской Федерации, которое изменило правила: университету достаточно было лишь переоформить документ<sup>1</sup>.*

Особо стоит выделить проблему, характерную как для государственных вузов, так и для негосударственных учебных заведений: они сталкиваются с трудностью поиска вариантов для перевода студентов, что затягивает эти процедуры на срок от нескольких недель до нескольких месяцев.

*Студенты неаккредитованных или лишенных лицензии вузов отмечали, что пока руководство пыталось найти варианты для перевода (на тех же условиях оплаты и на тот же курс), в других региональных вузах официально не хотели принимать их на условиях перевода, оговоренных приказами Минобрнауки России, но при личных встречах говорили свои условия: перевод на курс ниже и оплата по расценкам нового (принимающего) вуза. Эта ситуация характерна для большинства регионов, где имели место факты лишения вузов аккредитации или лицензии. Некоторые вузы (как государственные, так и негосударственные) решали вопросы перевода исходя из интересов руководителей вузов (переводящего и принимающего), не учитывая желания и возможности студентов.*

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2015 г. № 953 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1039» // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5283.

При этом особую значимость приобретает реализация образовательных прав и **возможностей получения высшего образования для жителей отдаленных территорий**. Вместо закрываемых филиалов, работавших в малых городах, студентам предлагается получать образование в вузах либо по более высокой цене, либо в форме дистанционного обучения, которое только проходит апробацию и адаптацию к российским реалиям.

Ряд поступающих жалоб граждан связан с принятием Минобрнауки России нового вузовского стандарта по направлению подготовки «Юриспруденция»<sup>1</sup>, который предусматривает существенное сужение возможностей получения высшего юридического образования по программе бакалавриата, так как заочное обучение по этой специальности с 1 сентября 2017 года станет доступным только для лиц, получающих второе или последующее высшее образование. Совершенно очевидно, что такие решения не ориентированы на соблюдение государственных гарантий прав широких слоев граждан по получению доступного образования. Столь масштабное сокращение заочного образования затрагивает права значительных групп граждан, в том числе малоимущих, которые стремятся получить высшее образование без отрыва от производства.

Необходимость повышения доступности образования на различных его уровнях подчеркивалась Уполномоченным в его докладах за 2014 и 2015 годы. Практика демонстрирует, что, несмотря на принимаемые государственными органами меры по повышению качества образования, многие проблемы остаются нерешенными, сохраняются барьеры для реализации права на образование, а также препятствия для обеспечения его должного качества. Учитывая роль образовательной сферы в формировании будущих поколений российских граждан, Уполномоченный призывает органы государственной власти уделить ей особое внимание, обеспечив конституционное право на образование достаточными социальными и юридическими гарантиями.

В течение трех последних лет отмечается тенденция к росту обращений граждан к Уполномоченному, связанных с осуществлением **права на доступ к культурным ценностям** и выполнением обязанности заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. За два года их количество увеличилось более чем в два раза. Зачастую обращения вызваны конфликтами между гражданами, с одной стороны, и официальными властями, а также хозяйствующими субъектами, с другой стороны, происходящими из-за сносов и реконструкций старинных зданий, которые не получили статус памятника, но находятся в исторических центрах.

<sup>1</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 1 декабря 2016 г. № 1511 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (уровень бакалавриата)» (зарегистрировано в Минюсте России 29 декабря 2016 г. № 45038). Приказ вступает в силу с 1 сентября 2017 года // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».



*К Уполномоченному в Чувашской Республике жители города Мариинский Посад обращаются с просьбой разобраться и принять меры по сохранению здания, построенного в XIX веке, подходящего для развития культуры и демонстрации положительных традиций известного купеческого городка, которое перешло в собственность предпринимателя, приспособившего его под мини-рынок. При этом здание поменяло свой облик, его фасад обезображен дополнительными пристройками, вывесками и т.д. Граждане задают вопрос: по какой причине не рассмотрен вопрос о внесении здания в реестр памятников истории и культуры?*

В подобных случаях заинтересованным общественным организациям, гражданским активистам и региональным уполномоченным по правам человека необходимо добиваться, чтобы все представляющие историческую, культурную, архитектурную ценность объекты признавались охраняемыми государством памятниками истории и культуры. Для этого важно активнее использовать нормы Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>1</sup>, которые позволяют общественности самостоятельно инициировать заявления о включении объектов, которые они считают ценными и важными, в Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Еще одна проблема связана с нанесением ущерба объектам, уже имеющим официальный статус памятников истории и культуры.

*В ноябре 2016 года к Уполномоченному поступило обращение от представителей общественности района Вешняки Восточного округа города Москвы в связи с угрозой, возникшей для объекта культурного наследия федерального значения — храма Успения Пресвятой Богородицы в Вешняках, которую создает планируемое строительство скоростной автотрассы (Северо-Восточной хорды). Новая магистраль должна пройти в критической близости от храма 1644 года постройки, угрожая архитектурному комплексу непоправимым ущербом от вредных воздействий, вызываемых массовым движением автотранспорта. Авторы обращения жалуются на то, что власти города и строители не провели полноценный мониторинг технического состояния храма, не определили степень осадки его фундамента, вопросы сохранности исторических захоронений и художественных надгробий, не в полном объеме выполнили иные меры по обеспечению сохранности объекта при проведении земляных, строительных и иных работ. Уполномоченным было направлено обращение в Перовскую межрайонную прокуратуру города Москвы с просьбой о проверке указанных обстоятельств. Согласно ответу Перовской межрайонной прокуратуры в связи с обращением Уполномоченного, проект границ автотрассы получил положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы как соответствующий требованиям законодательства об объектах культурного наследия, однако в целях предотвращения причинения вреда или утраты объектов культурного наследия федерального и регионального*

<sup>1</sup> 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.

*значения Перовской межрайонной прокуратурой города Москвы генеральному директору подрядной организации объявлено предостережение.*

По мнению Уполномоченного, угрозу возникновения подобных ситуаций можно минимизировать путем гласности и прозрачности осуществления государственной историко-культурной экспертизы объектов культурного наследия при проведении земляных, строительных, мелиоративных и хозяйственных работ как на самих этих объектах, так и на прилегающих к ним территориях.

Так же остро стоит проблема непредоставления доступа гражданам к культурным ценностям, которая может ограничиваться ввиду нахождения этих объектов в частной собственности или владении третьих лиц<sup>1</sup>. В правозащитной практике существует проблема уклонения лиц, ставших обладателями памятника архитектуры или иного исторического сооружения, от получения официальных охранных обязательств, требующих от временного владельца принимать меры к обеспечению сохранности и доступа к этому культурному объекту. Свой вклад в решение этой проблемы вносят уполномоченные по правам человека в Российской Федерации.

*В апреле — мае 2016 года по инициативе уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге стартовал проект «Культпоход», в рамках которого проводилась оценка возможностей непосредственного доступа граждан к объектам культурного наследия, проверка наличия и открытости информации о датах (днях), периодичности, продолжительности и иных условий доступа к указанным объектам<sup>2</sup>. Усматривается необходимость корректировки федеральной законодательной базы применительно к этой проблеме. Ее решением могло бы стать совершенствование процедуры отбора будущего собственника объекта культурного наследия. Предпочтение должно отдаваться добросовестным налогоплательщикам, имеющим репутацию активистов культурно-благотворительной деятельности и обладающим ресурсной базой, достаточной для содержания объектов культурного наследия в будущем.*

Право на доступ к культурным ценностям нельзя трактовать узко, только как возможность потребительского получения гражданами эстетического удовольствия. Полноценная реализация этого права имеет более широ-

<sup>1</sup> Например, большинство жителей основной территории города Москвы (46,5%) оценивают уровень свободы доступа граждан к объектам культурного наследия города как средний [см.: Аналитический отчет исследования НИИ социологии «Жители Москвы о предпринимаемых руководством города мерах по сохранению и реставрации объектов культурного наследия» [по заказу Департамента СМИ и рекламы города Москвы, 2012 г.] // URL: <http://niisocio.ru/npravleniya-deyatelnosti/razvitie-gorodskoj-sredy/64-razvitie-gorodskoj-sredy-izbranye-issledovaniya/164-zhiteli-moskvy-o-sokhraneni-i-restavratsii-ob-ektov-kulturnogo-naslediya> (дата обращения: 30.03.2017)].

<sup>2</sup> При этом выборочная проверка 27 объектов культурного наследия, включая здания и ансамбли, находящиеся во владении и пользовании физических или юридических лиц, показала, что доступ к большинству из них невозможен или осуществляется по пропускам или специальным разрешениям. Некоторые объекты можно посетить по предварительным заявкам, однако информация о правилах и условиях осмотра фрагментарна и разрозненна. По итогам акции были намечены предложения по совершенствованию региональной нормативной базы в области охраны культурного наследия // URL: [http://ombudsmanspb.ru/12\\_05\\_2016\\_aleksandr\\_shishlov\\_priglasheet\\_peterbur.html](http://ombudsmanspb.ru/12_05_2016_aleksandr_shishlov_priglasheet_peterbur.html) (дата обращения: 24.03.2017).



кое значение, так как позволяет гражданам на основе примеров богатейшей и самобытной отечественной культуры достичь новых творческих свершений, приумножив тем самым духовно-культурный потенциал нашей страны. Доступ к материальным носителям культурных достижений способствует также формированию у современных россиян чувства сопричастности, уважения и адекватного восприятия великого прошлого своей страны, укреплению исторического самосознания, что является одной из опорных точек дальнейшего развития нации.

### 3.6. ПРАВО НА ЗАЩИТУ СЕМЬИ, МАТЕРИНСТВА, ОТЦОВСТВА И ДЕТСТВА

Специфика работы Уполномоченного в сфере семейных правоотношений заключается в том, что значительная ее часть входит в специальную компетенцию Уполномоченного по правам ребенка. В связи с этим большое значение приобретает координация действий между федеральным и детским омбудсменами.

Количество обращений по поводу нарушений прав семьи, материнства, отцовства и детства в 2016 году увеличилось более чем в 1,5 раза по сравнению с 2015 годом. Их структура отражена на рис. 19.



Рис. 19. Структура обращений о нарушении законодательства о браке и семье

Наибольшее количество жалоб поступило по вопросам охраны семьи, материнства, отцовства и детства — 42% от общего количества жалоб названной сферы. Кроме того, стабильно высокие показатели зафиксированы по вопросам прав и обязанностей родителей и детей, алиментных обязательств (28%),



фото: szefei // <https://www.shutterstock.com>

а также по вопросам усыновления, удочерения, опеки и попечительства (13%). В первую очередь такая динамика связана с ростом количества конфликтов граждан с публичными структурами **по вопросам предоставления льгот и иных форм социального обеспечения.**

*В истекшем году к Уполномоченному поступали жалобы граждан, связанные с принятием постановления Правительства Москвы от 23 декабря 2015 г. № 932-ПП «О внесении изменений в правовые акты города Москвы и признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правового акта) города Москвы»<sup>1</sup>, которым изменен порядок предоставления льгот отдельным категориям граждан. В соответствии с названным постановлением ежемесячные выплаты на содержание детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, а также ежемесячное вознаграждение приемным родителям и патронатным воспитателям назначаются лишь гражданам, имеющим место жительства в городе Москве, принявшим в приемную семью или на патронатное воспитание детей, также имеющих место жительства в столице. Исходя из этого москвичи, заключившие договор о приемной семье или патронатном воспитании в отношении ребенка из иного субъекта Российской Федерации, лишаются права на указанные выплаты, как и замещающие семьи, приехавшие в город Москву. В ответах Уполномоченному государственные органы апеллируют к Комиссии по урегулированию спорных ситуаций, связанных с защитой прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, созданной Департаментом труда и социальной защиты населения города Москвы с целью формирования своей правоприменительной практики. Для проработки вопроса, связанного с урегулированием сложившейся негативной ситуации, Уполномоченный обратился к Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и к Уполно-*

<sup>1</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 71.



*моченному по правам человека в городе Москве. Учитывая социальную значимость, вопрос продолжает находиться на контроле у Уполномоченного.*

Одним из важных и существенных прав ребенка является гарантированное ст. 54 СК РФ право жить и воспитываться в семье. Именно семейное воспитание позволяет обеспечивать нормальное физическое, нравственное, интеллектуальное и социальное развитие ребенка, стать полноценным членом общества. Вместе с тем к Уполномоченному продолжают поступать жалобы на **лишение родительских прав**, результатом которых является непоправимый ущерб психическому здоровью детей.

*С силой предубеждений правоохранительной системы пришлось столкнуться Уполномоченному при рассмотрении жалобы С., который судебным решением в мае 2015 года был лишен родительских прав после смерти супруги ввиду того, что по причине его длительных командировок ребенок проживал с бабушкой и дедушкой. Даже после отмены необоснованного решения в марте 2016 года в течение года Уполномоченному по жалобе С. приходилось семь раз обращаться в компетентные органы с целью исполнения судебного решения. В итоге все-таки мальчик возвращен родному отцу<sup>1</sup>.*

*Другой пример. С целью защиты родительских прав супругов П., ограниченных в таковых в отношении пяти малолетних детей, Уполномоченный обратился в прокуратуру Волоконовского района Белгородской области. Прокурор, участвуя в судебном процессе, поддержал требования истцов П., поскольку они изменили образ жизни, положительно характеризуются и их дети (двое из которых достигли 10-летнего возраста) выразили желание проживать со своими родителями. В апреле 2016 года решением Волоконовского районного суда права супругов П. на воспитание своих детей и проживание их в семье восстановлены.*

Согласно Декларации прав ребенка (принцип 6), принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г. № 1386 (XIV), **«малолетний ребенок не должен, кроме тех случаев, когда имеются исключительные обстоятельства, быть разлучаем со своей матерью»**. Однако органы правосудия порой без достаточных оснований указанные требования не исполняют.

*Решением Никулинского районного суда города Москвы в апреле 2016 года удовлетворен, например, иск Т. об определении места жительства его трехлетнего сына*

<sup>1</sup> Несмотря на то что отцом на содержание ребенка перечислялись необходимые денежные средства, его родственники более года препятствовали ему в осуществлении воспитательных функций. Более того, по иску родственников С. был лишен родительских прав судом апелляционной инстанции. Полагая, что при рассмотрении настоящего гражданского дела были допущены существенные нарушения норм права, Уполномоченный обратился в суд кассационной инстанции с ходатайством о пересмотре упомянутого апелляционного определения. Доводы Уполномоченного аргументировались тем, что: перечень лиц, имеющих формальное право на обращение с подобным иском, ограничен; законных оснований для лишения С. родительских прав, установленных семейным законодательством, не выявлено; отец не отказывался от воспитания ребенка, не препятствовал бабушкам и дедушкам в общении с внуком, в то время как они злоупотребили его доверием.

*с ним. Заключение органов опеки по месту жительства матери и представителя Уполномоченного, согласно которым место жительства ребенка целесообразно определить именно с ней, во внимание не приняты. Судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда в июле 2016 года решение суда первой инстанции признано незаконным и отменено со ссылкой на принцип 6 Декларации прав ребенка (ООН) и названные заключения: место жительства малолетнего определено с его матерью.*

Актуальными остаются и **вопросы обеспечения (сохранения) права на семейные связи лиц, осужденных к лишению свободы**, например, в отношении прав женщин на информацию о своих малолетних детях, общение с ними посредством переписки и телефонных переговоров. К Уполномоченному поступали обращения таких женщин в связи с отказом должностных лиц в предоставлении достоверных сведений о месте нахождения их детей или по поводу предоставления недостоверной информации об этом либо в связи с длительной волокитой при рассмотрении обращений о предоставлении такой информации.

*К Уполномоченному обратилась осужденная В. с просьбой о содействии в защите права ее малолетних детей Д. 2010 года рождения и С. 2011 года рождения на общение с матерью. Дети воспитываются в приемной семье, и В. не имеет информации об их жизнеустройстве, по ее мнению, органы опеки и приемные родители не стремятся сохранить детско-родительские отношения. После обращения Уполномоченного в прокуратуру и органы опеки В. была проинформирована о местонахождении детей. В дальнейшем приемные родители обратились в органы опеки с просьбой направить в адрес Д. фотографии ее детей.*

Особое беспокойство вызывают случаи чрезвычайных происшествий с детьми, особенно травматизма и гибели детей, находящихся вне семьи, в момент их пребывания в зоне ответственности учреждений здравоохранения, образования, социальной помощи и реабилитации, вследствие халатного исполнения их должностными лицами и сотрудниками своих обязанностей. По-прежнему не удается избежать причинения вреда здоровью и гибели несовершеннолетних в детских оздоровительных лагерях. Повышенную тревогу вызывают многочисленные случаи ненадлежащего исполнения своих обязанностей медицинскими работниками в отношении несовершеннолетних лиц.

Семья, материнство, отцовство и детство являются конституционными ценностями, закрепленными в ст. 7 Конституции Российской Федерации. Несмотря на определенные положительные результаты, которые стали возможны благодаря принятым государством мерам, в настоящий момент по-прежнему значительное количество вопросов обеспечения и защиты прав несовершеннолетних, их родителей, а также проблематика охраны института семьи в целом не сняты с правозащитной повестки.





## 3.7. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Право на благоприятную окружающую среду и право пользования природными ресурсами в условиях глобальных климатических изменений заслуживают особого внимания, поскольку затрагивают интересы всего населения, а их реализация и защита позволяют не только обеспечивать конституционные гарантии охраны жизни и здоровья человека, но также сохранять природные богатства как источник жизни будущих поколений. Количество обращений на нарушение экологических требований при строительстве и эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов и выполнении иной деятельности по сравнению с 2015 годом возросло в 4,3 раза. Из поступивших за указанный период обращений на неблагоприятную окружающую среду и воспрепятствование пользованию природными ресурсами 255 были коллективными.

В 2016 году к Уполномоченному поступило 1732 жалобы граждан на нарушения, связанные с обеспечением благоприятной окружающей среды, использованием природными ресурсами (включая экологические требования в градостроительной деятельности при строительстве и эксплуатации предприятий, сооружений, вопросы природно-заповедного фонда (заповедники, заказники, национальные парки), а также вопросы землепользования) (рис. 20).



Рис. 20. Структура обращений о нарушении права на благоприятную окружающую среду и права пользования природными ресурсами

По ряду коллективных жалоб удалось предотвратить массовое нарушение прав неопределенного круга лиц.

*В результате деятельности Уполномоченного было отменено строительство в 2,5 км от города Невельска нового портового терминала для открытого складирования угля ООО «Горняк-1» и ООО «Горняк-2», что позволило не допустить нарушение прав жителей Невельского района Сахалинской области, численность которого составляет около 11 тыс. человек.*

*В 2016 году в результате вмешательства Уполномоченного было заморожено строительство полигона твердых бытовых отходов в Слободском районе Кировской области, осуществляемое компанией ООО «САХ», в эксплуатацию полигон введен не был, в результате чего защищено право на благоприятную окружающую среду жителей деревни Осинцы, численность которой составляет около 150 человек.*

В значительной части поступивших обращений граждан сообщалось о **нарушениях санитарно-эпидемиологического законодательства хозяйствующими субъектами в целях извлечения экономической выгоды**, в результате которых был причинен вред окружающей среде и здоровью граждан.

Среди таких нарушений выделяется несоблюдение требований о размерах санитарно-защитных зон (далее — СЗЗ)<sup>1</sup>. Игнорирование требований о размерах СЗЗ зачастую обусловлено стремлением избежать переноса действующих, **а также проектируемых и строящихся** производственных комплексов, требующего значительных финансовых затрат.

*К Уполномоченному поступила жалоба К. на нарушение экологических прав местных жителей деятельностью асфальтобетонного завода ООО «Дорсервис» (Волгоградская область). При рассмотрении жалобы выяснилось, что у ООО «Дорсервис» отсутствуют проект СЗЗ асфальтобетонного завода, санитарно-эпидемиологическое заключение на указанный проект и проект предельно допустимых выбросов. Имея II класс опасности промышленного объекта, завод эксплуатировался без разрешительной документации в непосредственной близости от жилых домов в течение пяти лет. По результатам проверок ООО «Дорсервис» было привлечено к административной ответственности в виде штрафов и приостановления его деятельности.*

*Несоблюдение размеров СЗЗ было выявлено в ходе работы по жалобе заявителя И. в отношении свинокомплекса «Сокоч» ЗАО «Агротек» (II класс опасности) в Камчатском крае. Ближайшая жилая застройка с постоянно проживающим населением располагается в 335 м от границ земельного участка, где расположена свиноферма (вместо предусмотренных для данного класса опасности 500 м). Ука-*

<sup>1</sup> Санитарно-защитная зона (СЗЗ) — территория с особым режимом использования, размер которой обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух до значений, установленных гигиеническими нормативами, а для предприятий I и II классов опасности — как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения. Режим санитарно-защитной зоны предусматривает ряд ограничений, например на соответствующей территории не допускается жилая застройка. Размеры санитарно-защитной зоны зависят от класса опасности предприятия (см.: Постановление Главного государственного санитарного врача России от 25 сентября 2007 г. № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» // РГ. 2008. № 28).



*занное расстояние соответствует установленной для свинокомплекса в 2011 году предварительной СЗЗ в сокращенном размере — 335 м, однако проект окончательного размера СЗЗ до настоящего времени не разработан и не согласован в установленном законом порядке.*

Следует отметить, что комплекс мероприятий по утверждению компетентными органами сокращения размера СЗЗ включает выполнение систематических исследований (как правило, в течение двух лет) уровня химического загрязнения и физических воздействий на атмосферный воздух на границе проектной СЗЗ. Длительность проведения таких исследований препятствует реализации права местного населения на благоприятную окружающую среду в указанный промежуток времени, поскольку в период их проведения эксплуатация предприятия происходит без соблюдения нормативных границ СЗЗ. Кроме того, указанные исследования проводятся коммерческими организациями по заказу владельцев предприятий, что не гарантирует их объективности и беспристрастности.

Потенциальная угроза нарушений прав граждан при реализации административной процедуры, связанной с сокращением размера СЗЗ, обусловлена и ограничением полномочий государственных надзорных органов (например, Роспотребнадзора) по проведению своевременных контрольно-надзорных мероприятий в целях соблюдения хозяйствующими субъектами санитарно-эпидемиологического законодательства, в связи с чем представляется актуальным решение вопроса о наделении компетентных органов указанными полномочиями на всех этапах хозяйственной деятельности предприятий, а при необходимости — и об их расширении.

В результате совместной работы с компетентными надзорными органами деятельность некоторых опасных промышленных объектов была приостановлена. Так, в настоящее время асфальтобетонный завод ООО «Дорсервис» демонтирован и вывезен за пределы Новониколаевского района Вологодской области.

**Продолжают поступать обращения граждан о нарушении права на благоприятную окружающую среду в связи с реализацией инвестиционных проектов вблизи природоохранных территорий.**

*На контроле Уполномоченного продолжает находиться вопрос экологического сохранения благополучия сельскохозяйственного края и Хоперского государственного природного заповедника, на территории которого планируется разработка месторождений цветных металлов, являющихся высокотоксичными в производстве. Проблема нарастающего экологического конфликта, возникшего в Воронежской области и затрагивающего права и законные интересы жителей Воронежской, Волгоградской и Тамбовской областей, поднималась на встрече Президента Российской Федерации с Уполномоченным в декабре 2015 года. По результатам главой государства дано поручение Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о целесообразности строительства горно-обогательного комбината. В сентябре 2016 года на-*

*правлено обращение в Правительство Российской Федерации с просьбой сообщить о мерах, принятых по исполнению названного поручения.*

*По информации Минприроды России, строительство горнодобывающего предприятия на базе Еланского и Елkinsкого рудопроявлений могло бы позволить увеличить объемы промышленного производства в Воронежской области. Кроме того, в соответствии с законом Воронежской области<sup>1</sup>, данные рудопроявления отнесены к потенциальным объектам значительных инвестиций и в целях обеспечения экономической и социальной стабильности региона рассматриваются как наиболее перспективные. Относительно нарастающего экологического конфликта в Воронежской области позиция названного ведомства сводится к тому, что снижению протестных настроений жителей и научной общественности региона будет способствовать разъяснение осуществляемых мер государственного регулирования предотвращения экологических рисков (государственная экспертиза проектной документации и инженерных изысканий и государственная экологическая экспертиза в части объектов, используемых для размещения и обезвреживания отходов).*

Вместе с тем развитие правовых основ недропользования должно осуществляться с учетом нарастающих экологических угроз, которые распространяются на территории проживания многочисленного населения, отселение которого не представляется возможным. Стоит отметить, что около 40 лет назад в Воронежской области уже были открыты пять сульфидных платиноидно-медно-никелевых месторождений, включая Еланское и Елkinsкое. В тот период публичные власти отказались от разработки новых месторождений ввиду залегания полезных ископаемых в непосредственной близости от заповедной зоны. Указанные мотивированные причины отказа от разработки месторождений актуальны и сегодня.

Ряд жалоб граждан был связан с необходимостью защиты благоприятной окружающей среды **в рамках реализации инвестиционного проекта на территории другой природоохранной территории** — строительства целлюлозно-бумажного комбината (далее — ЦБК) на берегу Рыбинского водохранилища (мыс Роцино, Вологодская область). Игнорирование требований о проведении необходимых мероприятий по установлению уровня воздействия на окружающую среду при создании проектов ЦБК и особой экономической зоны привело к повышению уровня загрязнения территорий города Череповца и Череповецкого района и росту числа заболеваний у жителей. Представляется, что продолжающееся загрязнение Рыбинского водохранилища, являющегося не только источником питьевого водоснабжения нескольких субъектов Российской Федерации, но и частью специально созданного водного фонда, без которого невозможно проживание местного населения и существование уникального биосферного Дарвинского заповедника, должно повлечь за собой выработку

<sup>1</sup> Закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 65-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года» // Собрание законодательства Воронежской области. 2010. № 6. Ст. 326.



оптимальных механизмов по его очищению и восстановлению от воздействия предприятий металлургического и химического комплексов, а не дальнейшее его уничтожение.

*Для предотвращения пагубных необратимых последствий для окружающей природной среды Череповецкого района Вологодской области Уполномоченный обращался в Правительство Российской Федерации с просьбой пересмотреть вопрос строительства ЦБК на землях особо охраняемых территорий и объектов (Рыбинское водохранилище, мыс Роцино). Федеральными органами были даны две противоположные оценки ситуации: если Минпромторг России поддержало намечаемое строительство ЦБК в Вологодской области, указывая на возможные благоприятные экономические последствия, то Минэкономразвития России выступило против строительства ЦБК на планируемом земельном участке, являющемся частью прибрежной защитной полосы Рыбинского водохранилища.*

*Разделяя позицию Минэкономразвития России, Уполномоченный убежден, что создание особой экономической зоны в непосредственной близости от Рыбинского водохранилища приведет к уничтожению экосистемы Вологодской области и нарушению прав граждан на благоприятную окружающую среду. В связи с тем, что имеющиеся мощности существующих в Российской Федерации двух десятков ЦБК не используются полностью, экономически целесообразным представляется не создание новых, а реконструкция и модернизация существующих предприятий ЦБК, для функционирования которых уже создана необходимая инфраструктура. Проблема строительства нового ЦБК на землях особо охраняемых территорий и объектов (Рыбинское водохранилище, мыс Роцино) остается на контроле Уполномоченного.*

**В 2016 году поступали жалобы граждан в связи с уничтожением угодий Нижнеольшанского леса (Белгородская область) в целях индивидуального жилищного строительства.**

*Несмотря на то что распоряжение Правительства Белгородской области о включении значительной части Нижнеольшанского соснового леса площадью 39 га в границы села Нижний Ольшанец для его вырубki и последующего использования в целях малоэтажного (индивидуального) жилищного строительства решением Верховного Суда Российской Федерации<sup>1</sup> признано недействующим и отменено, до настоящего времени вырубка соснового леса не прекратилась. Кроме того, решением муниципального совета Белгородского района от 27 августа 2015 г. № 223 были внесены соответствующие изменения в Генеральный план Крутологского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» с целью продолжения строительства индивидуальных домов.*

*По результатам проверки, проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации по обращению Уполномоченного, были подтверждены нарушения лесного,*

<sup>1</sup> Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2015 г. № 57-АПГ 14-17 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

*земельного и градостроительного законодательства должностными лицами администрации Белгородского района. Одновременно, по мнению Следственного комитета Российской Федерации, основания для возбуждения уголовного дела в отношении должностных лиц администрации и защиты прав неопределенного круга лиц отсутствуют. Дальнейшее обеспечение защиты Нижнеольшанского леса находится на контроле Уполномоченного.*

Отдельным направлением работы Уполномоченного является защита прав граждан в сфере **землепользования**. В 2016 году к Уполномоченному поступило 1334 обращения граждан, связанных с нарушением правил землепользования.

*В частности, к Уполномоченному поступали жалобы по вопросу недостаточности сроков переоформления прав граждан и юридических лиц Республики Крым и города Севастополя на земельные участки. Для разрешения сложившейся ситуации в Минэкономразвития России Уполномоченным было направлено обращение с просьбой инициировать рассмотрение в органах законодательной власти Республики Крым и города Севастополя вопроса о продлении сроков переоформления прав граждан и юридических лиц на земельные участки. Минэкономразвития России названное предложение поддержано, для разрешения вопроса по существу оно направлено в органы государственной власти Республики Крым и города Севастополя, по сообщению которых внесение необходимых изменений в региональное законодательство признано целесообразным. Уполномоченный ситуацию с принятием соответствующих нормативных правовых актов держит в поле зрения.*

Чрезвычайную актуальность в 2016 году приобрела проблема возникновения **споров между гражданами и газотранспортными организациями по вопросу строений, размещенных в пределах минимально допустимых расстояний от оси газопроводов**, а также в их охранных зонах. По многочисленным сообщениям жителей Республики Татарстан, Томской, Тамбовской, Нижегородской, Московской областей, Пермского края и других субъектов Российской Федерации, сложилась ситуация, когда дочерние предприятия ПАО «Газпром», обнаружив существующие десятилетиями подобные строения, начали обращаться в суды с требованиями об их сносе, несмотря на то что сами длительное время не осуществляли контроль за использованием охранных зон, принадлежащих им газопроводов и соблюдением минимальных расстояний от их оси при застройке. Проблема приобретает все более массовый характер, затрагивая права не только членов садоводческих и дачных некоммерческих объединений граждан, но и жителей деревень, чьи строения возведены задолго до строительства газопроводов.

*К Уполномоченному поступило обращение жителей деревни Аксеново (Волоколамский район Московской области), которые сообщали, например, что им стало известно, что более 30 жилых домов размещены в охранный зоне газопровода и под-*



*лежат сносу. При этом деревня существует с 1862 года, а отдельные строения возведены в 20-х годах прошлого века.*

Особую обеспокоенность вызывают случаи, когда происходит увеличение мощности газопровода в результате его модернизации, что закономерно влечет за собой и увеличение минимально допустимых расстояний от оси газопроводов, а также их охранных зон, вследствие чего в них неожиданно оказываются принадлежащие гражданам строения, возведенные на законных основаниях, с учетом минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения, существовавших до модернизации газопровода. При этом граждане признаются самовольными застройщиками, а существовавшие задолго до модернизации газопровода жилые дома — подлежащими сносу.

Анализ судебной практики свидетельствует, что в подавляющем большинстве случаев органы правосудия удовлетворяют заявленные газотранспортными компаниями к гражданам исковые требования о сносе ими построек, расположенных в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения. Постройки признаются самовольными, их снос проводится за счет лиц, осуществивших строительство. При этом суды исходят из соображений безопасности самих граждан — владельцев возведенных в таких зонах строений, отмечая, что сам факт нахождения в охранный зоне или в зоне минимально допустимого расстояния газопровода высокого давления каких-либо построек и сооружений, возведенных без согласия предприятия трубопроводного транспорта, создает угрозу жизни и здоровью самих граждан и представляет потенциальную опасность для нормальной эксплуатации газораспределительных систем. Судебная практика соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации о недопустимости сохранения построек в зоне размещения объектов повышенного риска<sup>1</sup>.

Вместе с тем обращения заявителей свидетельствуют о том, что нередко возведение ими жилых и иных строений в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения осуществляется из-за отсутствия доступа граждан к сведениям об ограничениях в использовании земельных участков. При этом снос построек влечет для граждан не только существенные материальные затраты, но и утрату возможности использовать земельные участки для целей их приобретения. Для решения указанной проблемы Уполномоченный обратился в Минэнерго России с просьбой инициировать рассмотрение на совете директоров ПАО «Газпром» вопрос о применении других возможных способов обеспечения промышленной безопасности газопроводов, не влекущих массового сноса индивидуальных жилых строений,

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 г. № 2318-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Осиповой Людмилы Владиславовны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 90 Земельного кодекса Российской Федерации, части шестой статьи 28 и частью четвертой статьи 32 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» // URL: <http://doc.krsf.ru/decision/KSRFDecision212989.pdf> (дата обращения: 27.03.2017).

дачных и садовых домов, возведенных с разрешения органов местного самоуправления.

По сообщению Минэнерго России, оно не намерено вмешиваться в деятельность хозяйствующих субъектов (ПАО «Газпром»). Однако, по мнению Уполномоченного, в случаях, когда строительство осуществлено по вине местной администрации или собственника объектов газового хозяйства, необходимо изучать возможность переноса газопровода, срок эксплуатации которого или его технических устройств истек, либо возможность замены части газопровода трубопроводом меньшего диаметра, позволяющей сохранить жилые строения и соблюсти требования строительных норм о минимальных расстояниях до оси газопровода.

Верховный Суд Российской Федерации признал подобные меры иными способами защиты интересов газовой компании и соблюдения требований охранной зоны магистрального газопровода.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации продолжают поиск дополнительных путей решения указанной проблемы. Предлагается провести модернизацию объектов газового хозяйства, а в случаях, когда невозможно сохранить возведенные в установленном порядке строения, предусмотреть выплату гражданам соответствующей компенсации.

Бесспорно, назрела также острая необходимость в разработке Правительством Российской Федерации новых механизмов и административных процедур, позволяющих иначе регулировать указанные правоотношения, с целью обеспечения безопасности функционирования объектов ПАО «Газпром» не только путем сноса построек, расположенных в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения, возведенных гражданами с ведома органов власти и местного самоуправления.

Однако до выработки этих новых мер, позволяющих иначе регулировать указанные правоотношения, в каждом конкретном случае установление юридически значимых обстоятельств и принятие окончательного решения по вопросу возможности сохранения построек, расположенных в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения, остается в исключительной компетенции суда.

В связи с этим заслуживает поддержки практика тех судов субъектов Российской Федерации (например, Тюменская область), которые при рассмотрении исков дочерних предприятий ПАО «Газпром» в каждом конкретном случае тщательно исследуют возможность сохранения таких построек.

**Недостаточная информированность граждан о последствиях тех или иных юридических действий с земельными участками приводит к необратимым результатам**, которые не могут быть оспорены в судебном порядке, поскольку суды **обязаны руководствоваться требованиями, установленными законодателем**. В минувшем году значительный общественный резонанс вызвала проблема утраты прав бывшими членами колхозов и совхозов на имущественные паи и земельные доли, распределенные





в ходе реорганизации сельских хозяйств при проведении в Российской Федерации аграрной реформы начала 1990-х годов. По мнению граждан, допущенные при проведении реформы нарушения законодательства привели к неправомерному прекращению права собственности бывших работников сельскохозяйственных организаций на земельные участки, использовавшиеся колхозами и совхозами.

В ходе изучения таких обращений проведен детальный анализ как ранее действовавшего законодательства, так и сложившейся в настоящее время правоприменительной практики, позволивший прийти к выводу, что основной целью реорганизации сельскохозяйственных предприятий являлась не передача земель сельскохозяйственного назначения в собственность физических лиц, а обеспечение дальнейшего осуществления соответствующими предприятиями сельскохозяйственной деятельности в новых экономических условиях. В указанных целях были приняты меры по предотвращению дробления имущества сельскохозяйственных предприятий и последующего его неэффективного использования, а также установлены ограничения, не только фактически предотвращавшие сохранение коллективно-долевой формы собственности на земли сельскохозяйственных организаций, но и наполнявшие ее особым содержанием: собственником таких земель могло являться не любое произвольное объединение граждан, а именно трудовой коллектив сельхозпредприятия, осуществляющего производственную деятельность. В личную собственность граждан, согласно Указу Президента РСФСР «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»<sup>1</sup>, передавались только земельные участки в сельской местности, которые предназначались для садоводства, жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства. Таким образом, членам трудовых коллективов хозяйств не предоставлялось право в ходе реорганизации разделить между собой землю предприятия с целью дальнейшего использования вновь образованных земельных участков по своему усмотрению.

Кроме того, юридические тонкости каждого из этапов реорганизации при отсутствии квалифицированной юридической помощи вызывали у сельских жителей затруднения в оценке правовых последствий реорганизации сельскохозяйственных предприятий, в связи с чем зачастую в уставный капитал предприятия они передавали именно земельную долю, не учитывая, что добровольно прекращают свое право собственности на нее. Тем не менее одновременно граждане становились учредителями юридического лица, то есть предпринимателями, осуществляющими коммерческую сельскохозяйственную деятельность на свой страх и риск, что давало им возможность извлекать из используемого предприятием земельного участка прибыль.

Ряд сельскохозяйственных предприятий, созданных на базе реорганизованных колхозов и совхозов, успешно функционирует в настоящее время, позволяя

<sup>1</sup> Указ Президента РСФСР от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // ВВС РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53.

их участникам регулярно получать доход от деятельности таких предприятий либо арендную плату за переданные в аренду земельные доли. Вместе с тем, исходя из объективных и субъективных причин, не все трудовые коллективы смогли освоиться в новых для них экономических условиях, справиться со сложнейшей задачей эффективного управления предприятием и добиться его успешного функционирования со стабильным получением прибыли. Многие сельскохозяйственные организации вынуждены были прекратить свою деятельность ввиду банкротства.

Приходится констатировать, что в ходе массовой приватизации 1990-х годов и проведения земельной реформы того периода не все граждане сумели сориентироваться в действовавшем правовом регулировании, юридических тонкостях распоряжения принадлежащими им имущественными правами, понять суть происходящих в экономике страны изменений и с выгодой распорядиться открывшимися в тот период возможностями. Однако в настоящее время изъятие спорных земельных участков у собственников, использующих их для сельхозпроизводства, с целью передачи третьим лицам, выражающим несогласие с конечными итогами приватизации, противоречит закреплённому ст. 35 Конституции Российской Федерации принципу охраны частной собственности. Кроме того, разработка механизмов, позволяющих пересмотреть сложившиеся более 25 лет назад правоотношения в сфере приватизации, в том числе и при реорганизации сельскохозяйственных предприятий, фактически будет являться действием, направленным на пересмотр ее результатов. По указанному вопросу Уполномоченный согласен с позицией Президента Российской Федерации, неоднократно отмечавшего недопустимость подобного пересмотра во избежание дестабилизации отношений собственности и роста социальной напряженности в обществе.

В 2016 году поступали обращения на угрозу **нарушения природоохранного и земельного законодательства планируемым строительством, а также деятельностью введенных в эксплуатацию полигонов твердых бытовых отходов** (далее — ТБО). Проблема обращения с отходами производства и потребления, количество которых в настоящее время увеличилось до 100 млрд т, занимающих около 4 млн га земли<sup>1</sup>, приобретает в Российской Федерации серьезные масштабы. Во многих субъектах Российской Федерации указанная ситуация является кризисной, так как способствует отравлению естественных экологических систем, уничтожению почвенного слоя на огромной территории, что в комплексе приводит к массовым нарушениям права каждого на благоприятную окружающую среду.

*Жители Малоярославецкого района Калужской области сообщали, например, что для размещения полигона выделены земельные участки категории земель сельскохозяйственного назначения, несмотря на их особый правовой режим, направлен-*

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/53333> (дата обращения: 12.01.2017).



*ный на сохранение площади таких земель, предотвращение развития негативных процессов и повышение плодородия почв. При этом место под строительство полигона ТБО выбрано в непосредственной близости от водных объектов, в том числе артезианских скважин.*

*По проблеме ненадлежащей эксплуатации полигонов ТБО на территории Московской области обращались также жители деревни Манушкино Гребневского сельского округа Щелковского района, микрорайона Ожерелье городского округа Кашира, городов Ногинска и Фрязино. К числу предприятий, вызвавших большой общественный резонанс в названном субъекте Российской Федерации, относится полигон ТБО «Кучино» в городе Балашихе, который, как сообщалось, размещен и эксплуатируется на расстоянии лишь 200 м до ближайшей жилой застройки в деревне Фенино Московской области. По результатам анализа жалоб было выявлено, что деятельность полигонов ТБО «Каширский» и «Кулаковский»<sup>1</sup>, которые включены в перечень полигонов ТБО Московской области, подлежащих закрытию до конца 2013 года в связи с исчерпанием своего ресурса, осуществляется до настоящего времени.*

*Отдельная категория поступивших обращений связана с незаконным размещением и эксплуатацией мусорных свалок в Оренбургской, Ленинградской и Московской областях. По поручению Уполномоченного проведена, например, соответствующая совместная проверка Межрайонной природоохранной прокуратурой и специалистами управления Росреестра по Московской области, по итогам которой установлено нарушение водного законодательства ООО «ТЭКА-СЕРВИС» в результате размещения строительных отходов на земельном участке, включающем акваторию реки Сетунь и ее 20-метровую береговую полосу.*

Поступали предложения по решению названной проблемы путем принятия, в частности, унифицированной системы раздельного сбора отходов, отвечающей единым государственным стандартам, создания специализированных региональных или федеральной организации, так как существующая система органов жилищно-коммунального хозяйства, по мнению заявителей, не в состоянии ее разрешить.

Уполномоченный разделяет позицию министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации, высказанную 26 ноября 2016 года на заседании<sup>2</sup> Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, касающуюся выработки оптимальных условий эффективного взаимодействия органов экологического надзора, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, граждан и общественных организаций в борьбе с незаконными свалками путем введения в 2017 году особой системы общественного контроля за несанкционированными свалками и действиями чиновников всех уровней по их ликвидации.

<sup>1</sup> В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 10 апреля 2013 г. № Пр-804 включены в перечень полигонов ТБО Московской области, подлежащих закрытию до конца 2013 года в связи с исчерпанием своего ресурса.

<sup>2</sup> Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 25 ноября 2016 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/53333> (дата обращения: 12.01.2017).



Photo for You // <https://www.shutterstock.com>

В этой связи решение проблемы обращения с отходами производства и потребления возможно путем комплексного применения технологических, экономических и правовых средств регулирования отношений в названной сфере экологических правоотношений. Переработка и вторичное использование отходов позволят уменьшить их дальнейшее образование, объемы уже существующих отходов, ускорить решение проблемы загрязнения окружающей среды. Необходимо отметить, что принятие Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ<sup>1</sup> об усовершенствовании системы формирования прозрачного механизма сбора, транспортировки и размещения твердых коммунальных отходов в каждом субъекте Российской Федерации явилось важным событием в охране окружающей среды.

Однако перенос даты вступления в силу указанного федерального закона в части твердых коммунальных отходов с 1 января 2017 года на 1 января 2019 года из-за недостатка времени для подготовки субъектов Российской Федерации к переходу на новую систему регулирования и мониторинга обоснованности тарифа на вывоз мусора свидетельствует, что законодательство нуждается в дальнейшем совершенствовании с учетом изначально определенного оптимального времени для реализации нововведений, иначе десятилетие мусорного беспорядка перерастет в столетие.

С сожалением приходится констатировать, что ряд проблем экологической сферы, а также сопряженной с ней сферы землепользования повторяется из года в год (например, нарушения экологических прав граждан в связи

<sup>1</sup> 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.



с реализацией перспективных проектов субъектами хозяйственной деятельности, несоблюдение размеров санитарно-защитных зон). Складывающаяся ситуация требует не только реагирования на готовящиеся или уже осуществленные действия, влекущие нарушение прав граждан в экологической сфере, но также проведения превентивных мероприятий, направленных на минимизацию соответствующих правонарушений в будущем. В этой связи Уполномоченный поддерживает решение Президента Российской Федерации о проведении в 2017 году Года экологии в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 января 2016 г. № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // СЗ РФ. 2016. № 2. Ст. 321.



# 4

## ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ, В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ



## 4.1. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Значительное количество обращений к Уполномоченному поступило на нарушения прав в ходе уголовного процесса — 13 366. Они касались вопросов обоснованности привлечения к уголовной ответственности, законности заключения под стражу в качестве меры пресечения, пересмотра приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную силу (рис. 21).

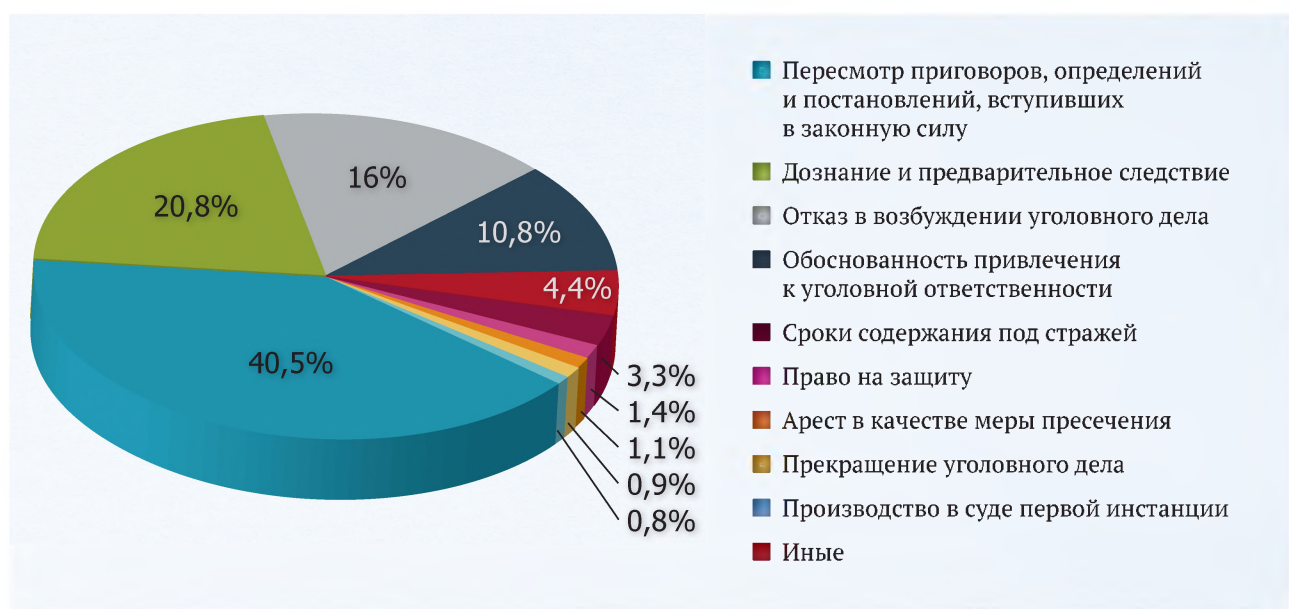


Рис. 21. Структура обращений в сфере уголовного судопроизводства в 2016 году

Как показал анализ данных обращений, многие из них возникли из-за недостаточного знания законов. Поэтому по большинству обращений Уполномоченным и сотрудниками его Аппарата давались соответствующие правовые разъяснения заявителям (59%). Часть обращений затрагивала компетенцию других органов, в связи с чем они были адресованы этим органам для проверки и решения поднятых заявителями вопросов (27%). По информации из государственных органов, во многих случаях заявителям даны ответы на поставленные вопросы, в том числе оказано содействие в реализации их прав.

Однако часть обращений была принята Уполномоченным к рассмотрению, поскольку в них усматривались признаки нарушений прав граждан. По ним проводились проверки, направлялись соответствующие обращения и ходатайства в органы прокуратуры и в судебные органы.

По ходатайствам Уполномоченного вышестоящими судами пересмотрен ряд вступивших в законную силу судебных решений по уголовным делам, что позволило восстановить законность и справедливость.





*По обращению М., осужденного 29 октября 1992 года к пожизненному лишению свободы, было установлено, что в 1998 году исключительная мера наказания в виде смертной казни была заменена ему пожизненным лишением свободы в порядке помилования Указом Президента Российской Федерации. Однако санкция уголовно-правовой нормы, на которую было переквалифицировано деяние М., не содержала такой меры наказания, как пожизненное лишение свободы. Таким образом, при приведении приговора в отношении осужденного М. в соответствие с уголовным законом органами правосудия была допущена ошибка в применении норм материального права, повлекшая искажение самой сути правосудия и существенное нарушение его конституционного права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство. В этой связи Уполномоченный обратился в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством об отмене судебных постановлений, связанных с вышеназванным приговором, и направлении дела на новое судебное разбирательство. Верховным Судом Российской Федерации 26 апреля 2016 года ходатайство Уполномоченного удовлетворено с вынесением постановления о передаче кассационной жалобы М. для рассмотрения в судебном заседании президиума Вологодского областного суда, которым 14 июня 2016 года кассационная жалоба М. удовлетворена, от дальнейшего отбывания наказания он освобожден.*

Нередко обращение к Уполномоченному является для заявителей последней надеждой на восстановление справедливости, так как их доводы не находят должной оценки в апелляционной и кассационной инстанциях.

*К Уполномоченному обратилась С., осужденная приговором Тахтамукайского районного суда Республики Адыгея за совершение преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 160 УК РФ, исчерпавшая все средства его обжалования. По итогам рассмотрения поступивших от С. материалов Уполномоченный обратился в Верховный Суд Российской Федерации. Согласившись с доводами Уполномоченного, заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации вынес постановление о передаче кассационной жалобы С. в Верховный суд Республики Адыгея для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, по результатам которого обвинительный приговор в отношении С. отменен, а производство по уголовному делу прекращено.*

Зафиксирован случай, когда обращение гражданина в контрольные и надзорные органы становилось причиной необоснованного его осуждения за клевету.

*Гражданка А. была осуждена приговором мирового судьи судебного участка № 8 судебного района города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики по ч. 1 ст. 128.1 УК РФ (клевета). Из жалобы А. следует, что она обратилась с заявлением в органы прокуратуры о том, что опасается за свою жизнь и здоровье, а также жизнь и здоровье своих близких, поскольку Б., являясь ее руководителем, неоднократно ей угрожала. При этом у А. имелись основания воспринимать угрозы Б. как реальные. Обращение А. в органы прокуратуры по указанным фактам вместо оказания ей помощи*

*повлекло привлечение ее к уголовной ответственности за клевету. В ходатайстве Уполномоченного об отмене указанного приговора, направленном в Верховный Суд Российской Федерации, отмечено, что данное обстоятельство является нарушением права А., закрепленного положением ст. 33 Конституции Российской Федерации, гарантирующим гражданам Российской Федерации право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В итоге аргументы Уполномоченного в защиту прав А. были признаны Верховным Судом Российской Федерации заслуживающими внимания, а кассационная жалоба А. передана на рассмотрение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики.*

На втором месте находятся обращения в связи с **деятельностью органов предварительного расследования (дознания и следствия), а также надзорных органов.** В 2016 году поступило 2775 обращений такого рода (20,8%), превысив количество обращений в 2015 году на 460. Их тематика связана с предвзятым отношением к подозреваемым, игнорированием представляемых доказательств невиновности, отказом в проверке предоставленной информации, ошибочной квалификацией деяний, волокитой, невыполнением прямых служебных обязанностей должностными лицами. В связи с этим нередко заявителям в течение длительного времени приходится ждать реакции правоохранительных и надзорных органов на, казалось бы, совершенно простые и понятные ситуации.

*К Уполномоченному еще в 2015 году обратился Ч. с жалобой на непринятие в течение длительного времени правоохранительными и надзорными органами мер к восстановлению его нарушенных прав. По сообщению заявителя, в октябре 2014 года он узнал, что Никулинским районным судом города Москвы лицо, предъявившее поддельный паспорт на его имя, осуждено за кражу к одному году лишения свободы условно. Ч. об этом стало известно в связи с отказами работодателей в трудоустройстве из-за наличия у него судимости, кроме того, его стали задерживать сотрудники полиции в связи с тем, что осужденный, который был осужден под его анкетными данными, скрылся от контроля специализированного государственного органа. По обращению Уполномоченного производство по уголовному делу было возобновлено ввиду новых обстоятельств. В ходе расследования установлено, что под анкетными данными Ч. осуждено иное лицо — К. При этом сотрудниками прокуратуры более года готовились и оформлялись материалы для внесения кассационного представления в Московский городской суд об отмене упомянутого приговора. И только в 2016 году постановлением председателя Московского городского суда приговор в отношении Ч. был отменен, а в орган внутренних дел направлено требование о восстановлении прав Ч. в связи с преследованием за преступление, которого он не совершал. В итоге спустя два года из ЗИЦ ГУ МВД России по городу Москве получено уведомление о том, что информация о его осуждении изъята из оперативно-справочной картотеки.*

В адрес Уполномоченного поступали обращения по вопросам оспаривания законности наложения арестов на имущество лиц, не являвшихся подозреваемыми



мыми или обвиняемыми. В ряде случаев подтвердилось отсутствие необходимости таких процессуальных действий.

*Примером может служить обращение в защиту прав свидетеля З., на имущество которого по ходатайству следователя Четвертого управления МВД России судьей Замоскворецкого районного суда города Москвы был наложен арест. При этом уголовного преследования З. не осуществлялось, он имел статус свидетеля. Такое процессуальное решение явилось препятствием для осуществления З. профессиональной деятельности, привело к являющемуся нарушению его прав. После обращений Уполномоченного с просьбой рассмотреть данный вопрос в порядке процессуального контроля получена информация о снятии ареста с имущества З.*

Большую группу обращений составляют жалобы на необоснованность привлечения к уголовной ответственности, задержания в качестве подозреваемого, избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, продления срока содержания под стражей, вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, на нарушение права обвиняемого на защиту, на прекращение уголовного дела и на другие процессуальные нарушения, допущенные на стадии расследования преступления.

*К Уполномоченному поступил ряд жалоб по делу М., обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 228, ч. 1 ст. 30, п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ. В обвинительном заключении использовалась следующая формулировка: «М. в неустановленном следствием месте, в неустановленное следствием время, при неустановленных следствием обстоятельствах, у неустановленного следствием лица приобрел наркотическое вещество (героин) для последующего сбыта и личного потребления». В качестве основного доказательства была приобщена видеосъемка, осуществленная сотрудниками правоохранительных органов, участвовавших в задержании М., на которой видно, что в момент осмотра наркотическое вещество было привязано скотчем к его ногам. Однако на видеозаписи, представленной свидетелем и просмотренной в ходе судебного заседания, на котором присутствовал по доверенности Уполномоченного сотрудник его Аппарата, видно, что никаких посторонних предметов на ногах М. непосредственно в момент задержания не было. Уголовное дело по решению судьи было возвращено прокурору, однако М. по-прежнему находится под стражей (уже более 21 месяца).*

*Также Уполномоченный контролирует ситуацию с гражданином К., обвиненным в убийстве своей жены и дочери. За время содержания К. под стражей следствию так и не удалось найти сведений о его причастности к совершенному преступлению. С августа 2015 года органами прокуратуры внесено семь требований об устранении нарушений законодательства в порядке ст. 37 УПК РФ. В каждом из требований последовательно утверждается, что доказательств предъявленного обвинения К. не собрано и уголовное преследование этого гражданина противоречит закону. Однако уголовное дело в отношении К. не прекращено.*

В 2016 году поступило 435 обращений **по вопросу длительности сроков содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.**

Действующее уголовно-процессуальное законодательство устанавливает запрет на содержание под стражей на стадии расследования уголовного дела свыше 18 месяцев.

Однако законодатель не предусмотрел максимальные сроки содержания под стражей подсудимого с момента передачи уголовного дела в суд. На практике бывают случаи, когда лица, виновность которых еще не установлена судом, содержатся под стражей несколько лет.

*Так, срок содержания под стражей подсудимого О., обвиняемого в совершении растраты, превысил 7 лет. При этом Новочеркасский городской суд Ростовской области 28 раз отказывал в удовлетворении заявленных ходатайств об изменении меры пресечения. Представитель Уполномоченного, участвовавший в этом процессе, неоднократно указывал на данное обстоятельство. Только в 2016 году по настоящему делу был вынесен приговор.*

Чрезмерно длительный срок содержания под стражей до вынесения приговора судом противоречит ст. 3 Европейской конвенции по правам человека и ст. 6.1 УПК РФ. В случае с О. длительный срок содержания его под стражей в порядке меры пресечения был признан решением Европейского Суда по правам человека существенным нарушением его прав<sup>1</sup>.

Продолжительное содержание под стражей в качестве меры пресечения нередко влияет и на реализацию права на условно-досрочное освобождение (далее — УДО). Представим, что если срок содержания под стражей в качестве меры пресечения составил 6 лет, а приговором гражданин был осужден к лишению свободы на срок 7 лет, то в зависимости от тяжести совершенного деяния он мог обратиться и получить право на УДО значительно раньше (на 2,5 года).

В связи с изложенным Уполномоченный полагает, что в законодательстве должны быть установлены предельные сроки содержания под стражей в качестве меры пресечения и на стадии судебного разбирательства дела.

Проверки, проведенные по ходатайствам Уполномоченного прокурорами и руководителями органов предварительного следствия и дознания, выявили следующие нарушения прав подозреваемых и обвиняемых при применении к ним в качестве меры пресечения заключения под стражу:

— неуведомление (несвоевременное уведомление) лицом, производящим предварительное расследование, родственников или иных заинтересованных лиц о месте содержания под стражей подозреваемого (обвиняемого);

<sup>1</sup> По делу О. против Российской Федерации Правительство Российской Федерации выразило готовность компенсировать ему 15 тыс. евро, признав нарушением ст. 3 Европейской конвенции по правам человека чрезмерно длительное содержание О. под стражей в СИЗО-61/3 в Ростовском регионе. Жалоба «Осипенко против Российской Федерации» от 12 декабря 2012 г. № 81155/12 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».



- содержание подозреваемых (обвиняемых) под стражей свыше установленного срока;
- необеспечение (несвоевременное обеспечение) сохранности имущества и жилища подозреваемого (обвиняемого);
- непринятие (несвоевременное принятие) мер по помещению в соответствующие детские или социальные учреждения несовершеннолетних детей, других иждивенцев, престарелых родителей, нуждающихся в постороннем уходе.

*К Уполномоченному обратились М. и Д. с жалобой на нарушение их конституционных прав необоснованным уголовным преследованием, а также К. — на незаконное продление срока содержания его под стражей. Уголовное дело в отношении данных лиц было возбуждено в 2010 году, в 2012 году в отношении К. избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, в дальнейшем срок содержания под стражей ему неоднократно продлевался. При этом суд дважды возвращал уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения в порядке ст. 237 УПК РФ. Прокурор направлял материалы дела в следственный орган для проведения дополнительного расследования. В период предварительного расследования общий срок содержания под стражей К. составил более 4,5 лет. Принимая решение о возвращении уголовного дела прокурору, суд не учел данное обстоятельство и продлил срок содержания под стражей К. при отсутствии на то законных оснований. Названная проблема, по заявлению М., являлась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который указал на недопустимость многократного (повторного) продления сроков содержания под стражей со ссылкой на одну лишь необходимость ознакомиться с материалами оконченого расследования, поскольку это противоречит конституционному требованию о недопустимости избыточного или неограниченного по продолжительности содержания под стражей<sup>1</sup>.*

Ярким примером нарушения права на уголовное преследование в разумный срок является дело в отношении журналистки Айгуль Махмутовой, которое ведется более 9 лет. Уполномоченный неоднократно обращался по этому поводу в надзорные и контролирующие органы. Однако решения, отвечающего принципам законности и справедливости, так и не было принято. Абсурдность ситуации по делу А. Ф. Махмутовой заключается еще и в том, что она уже отбыла наказание в виде лишения свободы за преступление, которое ей вновь инкриминируется, а также в том, что новое уголовное преследование возникло после отмены решений судов, признавших ее виновной, и прекращения дела. Обстоятельства дела заключались в следующем.

*В феврале 2008 года ей было предъявлено обвинение по п. «а», «в» ч. 2 ст. 163 УК РФ (по факту вымогательства 700 руб. у продавца торговой точки) и избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. Спустя три месяца М. было предъ-*

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2015 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей — седьмой статьи 109 и части третьей статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. В. Махина» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4660.

*явлено новое обвинение с добавлением ч. 1 ст. 130 (оскорбление) УК РФ, и уголовное дело направлено в суд для рассмотрения по существу. В сентябре 2008 года приговором суда М. признана виновной в совершении инкриминируемых ей деяний и осуждена к 5 годам лишения свободы. Кассационная инстанция оставила приговор без изменений.*

*В октябре 2009 года Верховный Суд Российской Федерации принял решение о передаче уголовного дела для рассмотрения в суд кассационной инстанции, который отменил состоявшиеся судебные решения, а уголовное дело направил на новое судебное рассмотрение в суд первой инстанции, который возвратил уголовное дело прокурору для устранения препятствий в его рассмотрении. На этот момент М. была лишена свободы и реально отбывала наказание около двух лет.*

*Еще через 4 месяца следователь принял решение о прекращении уголовного дела в отношении М. Указанное решение следователя спустя более чем два года (в августе 2012 года) было отменено надзирающим прокурором, уголовное дело возобновлено. Еще более чем через два года (в начале 2015 года) дело снова было направлено в суд, который возвратил уголовное дело Генеральному прокурору Российской Федерации. В результате было принято решение о дополнительном расследовании в ГСУ Следственного комитета России, которое объявило М. в розыск (хотя она и не скрывалась от следствия). Спустя еще два года М. была задержана.*

*Постановлением суда в январе 2017 года по ходатайству следственных органов в отношении М. избрана мера пресечения в виде домашнего ареста. Уполномоченный обратился в Московский городской суд с просьбой поддержать жалобу М. об отмене ей этой меры пресечения, которая была удовлетворена.*

*Однако итоговое решение по данному уголовному делу до сих пор не принято. В результате М. находится под уголовным преследованием уже более 9 лет, около двух из которых она была реально лишена свободы.*

Недопустимость таких нарушений неоднократно подчеркивалась в определениях Конституционного Суда Российской Федерации, указывающих, что произвольное возобновление прекращенного уголовного дела, в том числе многократное его возобновление по одному и тому же основанию (в частности, по причине неполноты проведенного расследования), создает для лица, в отношении которого уголовное дело прекращено, угрозу уголовного преследования.

Анализ обращений к Уполномоченному выявил еще одну системную проблему уголовного судопроизводства. Речь идет о **привлечении к уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ** (ст. 228 и 228.1 УК РФ). Очевидно, что противодействие незаконному обороту наркотиков должно вестись бескомпромиссно, но в рамках закона и с соблюдением прав всех участников уголовного процесса. Между тем в адрес Уполномоченного в 2016 году поступали многочисленные жалобы на необоснованность и чрезмерную суровость приговоров судов, нарушение прав на защиту, на нарушения норм оперативно-разыскного и уголовно-процессуального законодательства в ходе дознания и предварительного следствия. При этом отличительной особенностью



2016 года стало поступление коллективных обращений в данной сфере, подаваемых как от групп граждан (матерей и жен осужденных), так и от общественных организаций.

Следует отметить и тенденцию роста количества жалоб на излишне репрессивный характер борьбы с незаконным оборотом наркотиков и чрезмерную суровость наказаний по «наркотическим» статьям. Во многих коллективных обращениях предлагается пересмотреть характер и степень общественной опасности преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, и рассмотреть необходимость гуманизации законодательства в этой сфере. Такие сигналы с высокой долей вероятности свидетельствуют о том, что в данном случае действительно существует проблема, связанная с перекосами в правоприменительной и судебной практике.

*В нескольких коллективных обращениях говорилось о фактах фальсификации уголовных дел, пропажи вещественных доказательств, низком качестве экспертных заключений, а также о том, что дополнение Списка № I, являющегося приложением к постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации»<sup>1</sup>, словами «и его производные, за исключением производных, включенных в качестве самостоятельных позиций в перечень» привело к тому, что граждане Российской Федерации привлекаются к уголовной ответственности за оборот веществ, которые не указаны ни в одном перечне, а психоактивное воздействие которых на человека не исследовано и не установлено. Таких веществ может быть огромное множество, конечное число которых невозможно установить, их крайне трудно назвать в полном объеме даже профессиональным химикам.*

Таким образом, под сомнение ставится само понятие «Перечень», которое предусматривает конкретное, определенное и закрытое количество позиций, его составляющих. Любой человек, ознакомившись с ним, должен знать, за какие действия он может быть привлечен к уголовной ответственности. Такая ситуация, и в этом Уполномоченный согласен с доводами заявителей, позволяет правоприменителям расширительно, руководствуясь только заключениями экспертов уже в рамках возбужденного уголовного дела, толковать список наркотических средств, запрещенных к обороту в Российской Федерации, и привлекать к уголовной ответственности по аналогии.

Заслуживает внимания и обращение председателя Московской Хельсинкской группы Л.М. Алексеевой с просьбой о рассмотрении жалобы представителей общественной правозащитной организации «Тульская группа матерей в защиту незаконно осужденных» о неправомерных действиях сотрудников ФСКН России и МВД России. В десяти обращениях, по которым продолжает-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3198.

ся проверка, содержалась информация о применении недозволённых методов и приемов при проведении оперативных и следственных действий, в частности фактов подбрасывания наркотических средств, избиений и побуждения к даче ложных показаний против себя и иных лиц.

*Наглядным примером сфабрикованных против заявителя оперативных материалов является обращение К., осужденного приговором Уфимского гарнизонного военного суда от 17 ноября 2014 г. за совершение покушения на преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 228 УК РФ. По утверждению заявителя, обнаруженное у него при задержании наркотическое вещество было подброшено сотрудниками УФСКН. В качестве понятых при этом, вопреки требованиям уголовно-процессуального закона, были привлечены близкие знакомые сотрудников. Уполномоченным для проверки изложенных фактов направлено обращение военному прокурору Центрального военного округа, по результатам проведения которой доводы осужденного К. подтвердились, заключение о необходимости возобновления производства по уголовному делу ввиду новых обстоятельств было направлено в президиум Приволжского окружного военного суда для принятия решения о пересмотре состоявшихся по нему судебных решений. В итоге приговор в отношении К. отменен, уголовное дело направлено на новое судебное разбирательство.*

Кроме того, поступали обращения о совершенствовании правового регулирования в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков. Так, исполнительный директор ООД «За права человека» Л. А. Пономарев и эксперты Института прав человека предложили внести изменения в ст. 228, 228.1 и 234 УК РФ, существенно корректирующие уголовную политику в данной сфере.

Нужно признать, что сложившаяся практика работы правоохранительных органов, судейского корпуса и пенитенциарной системы в части противодействия наркопреступности в значительной степени сводится к уголовному преследованию наркопотребителей, так как именно они, образуя рынок спроса на наркотики, одновременно формируют и инфраструктуру их сбыта. В этой связи крайне важно изменить подходы при работе правоохранительных органов с лицами категории «сбытчик-потребитель» через создание условий для замены уголовного преследования наркопотребителей на оказание медицинской и социально-реабилитационной помощи.

В системе законодательства закреплены механизмы побуждения потребителей наркотиков к лечению, реабилитации и прохождению профилактических мероприятий. Однако качество услуг, предоставляемых реабилитационными центрами, зачастую не отвечает общепринятым нормам, имеются факты нарушения прав человека, эксплуатации потребителей наркотиков, участия в организации реабилитации тоталитарных сект, иностранных религиозных организаций и миссионеров.

В связи с изложенным выше представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении ряда **изменений в законодательство**.





В частности, целесообразно закрепить предельный срок содержания под стражей в порядке меры пресечения в период рассмотрения дела судом, по истечении которого суд обязан заменить меру пресечения на не связанную с лишением свободы.

Следует раскрыть в законодательстве понятие «производные наркотических средств», что исключило бы субъективный подход к толкованию положения закона, так как отсутствие правовой определенности в этом вопросе приводит к трудностям при определении конкретных критериев уголовно-правового запрета и может привести к злоупотреблениям со стороны должностных лиц.

Поскольку актуальность решения вопроса о кратном зачете времени содержания лиц под стражей до вступления приговора суда в законную силу в срок лишения свободы в зависимости от вида исправительного учреждения не только не уменьшилась, но и, напротив, стала еще острее, вызывает недоумение неоправданно медленная подготовка к рассмотрению законопроекта № 73983-5 «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации», закрепляющего указанные новеллы.

Практически половина всех рассматриваемых судами дел (около 550 тыс. в год) приходится на преступления небольшой тяжести, за которые, как правило, выносятся наказание, не связанное с лишением свободы. Однако факт судимости влечет чувствительные для человека социальные последствия: ограничения в праве на профессию, получении кредита, выезде за пределы страны и т. д. В связи с этим Уполномоченный поддерживает предложение Верховного Суда Российской Федерации о введении в законодательство **понятия «уголовный проступок»**, которое займет место между уголовно наказуемым деянием и административным проступком. Проступок не наказывается лишением свободы, имеет короткие сроки давности и не влечет судимость.

## 4.2. ЗАЩИТА ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ

Анализ обращений к Уполномоченному в 2016 году ярко высветил актуальность проблем, связанных с защитой прав потерпевших в уголовном процессе. По указанному вопросу поступило 2871 обращение, что в семь раз превышает число обращений, поступивших в 2015 году.

В результате обращений Уполномоченного и принятых прокурорами и руководителями органов следствия и дознания мер реагирования права заявителей были восстановлены в 215 случаях, а всего восстановлены права 259 человек. При этом отменено 118 постановлений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду необоснованности этих процессуальных решений, 46 процессуальных решений о приостановлении

предварительного следствия или дознания, 13 постановлений о прекращении уголовного дела, возобновлено предварительное расследование по 57 уголовным делам.

По обращениям Уполномоченного надзирающими прокурорами внесено 4 информации в рамках принятия мер прокурорского реагирования, 2 требования и 66 представлений об устранении допущенных нарушений уголовно-процессуального законодательства, 3 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, отменено 2 приговора, возбуждено 13 уголовных дел.

Устранение недостатков в сфере реализации прав потерпевших видится в принятии мер по усилению процессуального контроля и прокурорского надзора за соблюдением действующего уголовно-процессуального законодательства при рассмотрении сообщений о преступлениях и проведении доследственных проверок на предмет законности и обоснованности принятия процессуальных решений, а также в закреплении правового статуса заявителей как участников уголовного судопроизводства.

Повышению уровня гарантий прав потерпевших должно способствовать и более активное участие гражданского общества в указанной сфере.

В обращениях к Уполномоченному некоторые потерпевшие сообщали, что в процессе расследования преступлений испытывали отношение к себе как к второстепенному участнику процесса, наталкивались на стену равнодушия и циничного отношения к страданиям, пережитым в результате преступления.

К сожалению, ранее активно продвигавшаяся с участием правоохранительных органов, депутатов разного уровня и институтов гражданского общества тема оказания помощи жертвам преступления постепенно сошла на нет. В настоящее время отмечается чрезвычайно низкий интерес НКО правозащитной направленности, а также правозащитников, действующих самостоятельно, к данной проблеме. По сведениям Уполномоченного, лишь НКО «Фонд поддержки пострадавших от преступлений» продолжает работать в этом направлении. С данной организацией Уполномоченным налажено плодотворное рабочее взаимодействие. Однако вполне понятно, что этого явно недостаточно.

Анализ жалоб, поступивших к Уполномоченному, демонстрирует случаи **нарушения прав заявителей, пострадавших от преступления** (фактически потерпевших, но не признанных таковыми в силу того, что официально уголовный процесс не начался), **на стадии возбуждения уголовного дела**. В указанной сфере наиболее массовая категория жалоб, поступивших Уполномоченному, посвящена проблеме отказов заявителям в возбуждении уголовных дел.

Существующие нормативные установки приводят к неоправданному завышению критериев объема данных, достаточных для возбуждения уголовного дела, несмотря на то что еще 10 лет назад Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 17 октября 2006 г. № 425-О констатировал,



что затягивание решения вопроса о возбуждении уголовного дела приводит к ограничению доступа потерпевших к правосудию<sup>1</sup>.

Уполномоченный считает, что требует кардинального пересмотра существующий сегодня порядок возбуждения уголовного дела — работа следователя должна начинаться с момента приема любого сообщения о преступлении. Достаточно вспомнить, что в соответствии с положениями Устава уголовного судопроизводства 1864 года простая жалоба или факт обнаружения преступления почитались достаточным поводом к «начатию следствия». Ни судебный следователь, ни прокурор не могли отказать в том лицу, потерпевшему от преступления или проступка.

В связи с этим предлагается **отменить стадию возбуждения уголовного дела**. Как представляется, задачам повышения эффективности расследования преступлений (предварительного следствия и дознания), в том числе и первую очередь связанного с защитой прав потерпевших, будет отвечать такой порядок, при котором все следственные действия могут начинаться сразу после регистрации заявления о преступлении. На такую процессуальную модель перешли в последние годы многие государства континентальной системы права, в том числе государства — участники СНГ (Республика Казахстан, Республика Молдова и др.).

Уполномоченный уверен, что данная мера самым положительным образом и в России скажется на укреплении гарантий прав граждан.

Необходимо остановиться и на таком важном вопросе, как недостаточное регулирование уголовно-процессуальным законодательством **права заявителей на ознакомление с материалами проверки** по их сообщениям о преступлении. Действующий УПК РФ (ч. 2 ст. 145 и ч. 4 ст. 148) предусматривает лишь право заявителя о преступлении на уведомление его о принятом решении с получением копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. На практике в большинстве случаев заявители не получают от органов дознания или предварительного следствия уведомлений о принятом решении по их сообщению о преступлении. Для следователей же и дознавателей отказы заявителям в ознакомлении с материалами проведенной проверки (с постановлением о назначении проводимого специалистом исследования, заключением специалиста и др.) являются обычным делом. Для этого используются различные предлоги: нахождение материалов в прокуратуре, отсутствие дознавателя или следователя на рабочем месте и другие.

В практике встречались случаи необоснованного отказа в ознакомлении с материалами процессуальной проверки в связи с ошибочным толкованием ч. 5 ст. 30 Федерального закона «О полиции». Данная правовая норма предусматривает, что сотрудник полиции не обязан давать какие-либо объяснения

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 425-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Запорожец Ларисы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (документ опубликован не был) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять такие дела и материалы, в том числе затрагивающие права и свободы человека и гражданина, для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Однако ее применение необходимо осуществлять в системной взаимосвязи с разъяснениями Конституционного Суда Российской Федерации, который изложил свою правовую позицию по данному вопросу следующим образом: ограничения права граждан на доступ к информации могут быть установлены только законом, а ч. 2 ст. 145 и ч. 4 ст. 148 УПК РФ, Федеральные законы «О полиции» и «О персональных данных» не содержат ограничений права заявителя на ознакомление с материалами, послужившими основанием для вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>.

Особую тревогу вызывает увеличение количества поступающих в адрес Уполномоченного обращений на **ненадлежащее расследование органами дознания и предварительного следствия уголовных дел, а также их незаконное прекращение**. В них указывается на несоблюдение дознавателями и следователями процессуальных прав лиц, пострадавших от преступлений, в том числе на несвоевременное признание их потерпевшими по уголовному делу, нарушение разумного срока досудебного производства, ненадлежащее качество проводимых следственных действий.

При этом в обращениях к Уполномоченному указывается, что не во всех случаях прокурорский надзор оказывается эффективным: после отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или о приостановлении предварительного следствия поручения надзирающих прокуроров о производстве каких-либо проверочных мероприятий зачастую не выполняются или выполняются формально, а вновь вынесенное постановление просто дублирует предыдущее, что в итоге не позволяет реализовать конституционное право на правосудие в разумный срок.

Многие из обращений касались расследования уголовных дел по фактам дорожно-транспортных происшествий, хищения путем мошенничества, причинения потерпевшим вреда здоровью в результате умышленных противоправных действий.

*Гражданка П., у которой в ДТП погиб сын, была признана потерпевшей только через 10 месяцев после ее многочисленных обращений в контролирующие и надзирающие органы. С момента возбуждения уголовного дела следователем неоднократно принимались необоснованные решения о приостановлении предварительного следствия в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, в то время как водитель автомобиля, выехавшего на полосу встречного движения*

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2011 г. № 1251-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Навального Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 145, частью четвертой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, частью 5 статьи 30 Федерального закона «О полиции» и статьей 7 Федерального закона «О персональных данных» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».



*и совершившего столкновение, был известен изначально. По делу не были проведены необходимые судебные экспертизы, допрошены очевидцы ДТП и осуществлены иные следственные действия, направленные на установление всех обстоятельств совершенного преступления. Кроме того, следователь в нарушение требований ч. 1 ст. 209 УПК РФ не уведомлял потерпевшую о принятом по делу процессуальном решении о приостановлении предварительного следствия. После обращения Уполномоченного к прокурору Новгородской области очередное необоснованное постановление следователя было отменено, следствие возобновлено, а в адрес руководителя вышеуказанного следственного органа внесено представление об устранении выявленных нарушений уголовно-процессуального законодательства и поставлен вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.*

Нередки случаи банальной волокиты и бездушного отношения к потерпевшим.

*Следователю ОМВД России по городу Невинномыску понадобилось четыре с половиной месяца для того, чтобы признать пенсионеров Н. потерпевшими по факту хищения у них 1 млн руб. их же племянником. При всей очевидности картины произошедшего так и не были установлены обстоятельства совершенного преступления, а сам родственник в качестве подозреваемого даже не был допрошен.*

*Потерпевшему С., которому тремя лицами был причинен тяжкий вред здоровью, следователь не только не сообщал о приостановлении и возобновлении предварительного следствия, но за три с половиной года только однажды провел с ним следственные действия. После соответствующего обращения Уполномоченного к Генеральному прокурору Российской Федерации выполнение следственных действий было завершено и материалы предъявлены участникам процесса для ознакомления.*

Актуальной является проблема **ненадлежащего возмещения материального ущерба**, который был нанесен преступлением. Зачастую практика складывается так, что первоначально, на стадии возбуждения уголовного дела, при наличии материального ущерба и возможности у подозреваемого его возместить, правовых оснований для этого не имеется в силу того, что виновность устанавливается только вступившим в законную силу судебным решением. А на конечной стадии, после вынесения приговора, ни денежных средств, ни ликвидного имущества у осужденного уже в наличии не оказывается.

В связи с этим для Уполномоченного представляется весьма важной поддержка законодательных инициатив, направленных на создание механизмов наложения обременений на денежные средства и имущество подозреваемого или обвиняемого именно на начальной стадии расследования (так называемая временная гарантирующая конфискация). При этом в случае вынесения оправдательного приговора или не установления основания для возмещения причиненного вреда такое обременение может быть снято. В настоящее время законопроект на данную тему разработан по инициативе ФССП России и находится в стадии доработки и рабочего согласования с заинтересованными органами исполнительной власти.

В своих обращениях многие заявители просят Уполномоченного оказать содействие им как потерпевшим от совершенных преступлений в возврате отчужденного имущества, денежных средств, возмещении причиненного материального ущерба и морального вреда, указывая при этом на существование в некоторых странах принципа поддержки потерпевших от преступлений за счет государства путем предоставления им денежных компенсаций.

На сегодняшний день потерпевшая сторона не может рассчитывать на адекватную социальную помощь и реабилитацию со стороны государства, а возмещение вреда не является безусловной обязанностью виновного лица и производится только при наличии приговора суда. Таким образом, потерпевший не получит никакого материального возмещения, если преступник не установлен или установлен, но скрывается от следствия и, соответственно, привлечь его к уголовной ответственности не представляется возможным. Статья 52 Конституции Российской Федерации, гарантирующая право на компенсацию причиненного ущерба и имеющая важнейшее социальное значение, в данном случае не реализуется на практике.

Во многих странах, как правило, механизм такой помощи предусматривает создание специального фонда, из которого потерпевшим и возмещается материальный ущерб и моральный вред в соответствии с имеющейся шкалой. При этом выплата компенсации не должна отменять обязательного возмещения вреда обвиняемым. Важным фактором, побуждающим осужденного к возмещению причиненного ущерба, может служить законодательное закрепление нормы о необходимости полного погашения причиненного ущерба в качестве одного из обязательных условий для положительного решения вопроса об освобождении осужденного от отбывания наказания или замены наказания более мягким. Актуальность обращения к данной проблеме обусловлена возросшим количеством нарушений прав потерпевших и лиц, пострадавших от преступлений.

В целях уточнения прав потерпевших требуют корректировки и некоторые нормы уголовно-процессуального законодательства. В частности, ст. 108 УПК РФ **не предусматривает возможность потерпевшего участвовать в судебном заседании при решении вопроса об избрании меры пресечения**. Однако при этом закон наделяет потерпевшего правом обжалования решений, принимаемых дознавателем, следователем, прокурором, а также судом в ходе досудебного производства, признавая тем самым наличие у потерпевшего законного интереса в результатах рассмотрения судом вопросов, возникающих в ходе досудебного производства. Разъяснения высших судов<sup>1</sup> фактически признают право потерпевшего участвовать в судебном заседании при решении вопроса об избрании меры пресечения.

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2004 г. № 345-О «По жалобе гражданки Бегченковой Ольги Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5264; постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» // БВС РФ. 2014. № 2.



Фото из личного архива Уполномоченного

*Посещение Уполномоченным женского отделения СИЗО № 6.  
Москва, июль 2016 года*

## 4.3. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

По данным ФСИН России, по состоянию на конец 2016 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 630155 человек, из них — 49237 женщин и 1655 лиц, помещенных в воспитательные колонии для несовершеннолетних<sup>1</sup>. Это самая низкая численность за последние годы.

Как и в прежние годы, обращения осужденных к лишению свободы и лиц, находящихся под стражей в порядке меры пресечения, составляют значительную часть корреспонденции Уполномоченного.

**В 2016 году их поступило 3681 (на 5,9% меньше, чем поступило в 2015 году).** Из них коллективных жалоб — 253 (в 2015 году — 337). В списке вопросов, по которым поступило наибольшее количество жалоб, — неправомерное применение физической силы и специальных средств; ненадлежащее медицинское обеспечение осужденных к лишению свободы, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; отсутствие специализированных врачей (а также возможности обследования или лечения за пределами СИЗО

<sup>1</sup> Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // URL: <http://www.fsin.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 16.01.2017).

и ИУ (исправительное учреждение), обеспечения медикаментами, оформления инвалидности, отказ в регистрации телесных повреждений); содействие в переводе в исправительное учреждение, расположенное поблизости от места проживания до осуждения или проживания родственников; отсутствие биотуалетов в автозаках, невозможность осуществлять трудовую деятельность, несоблюдение условий содержания в СИЗО, ИУ, изоляторах для временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (ИВС), комнатах в судах, переполненность некоторых СИЗО, которая не позволяет обеспечить всех подследственных индивидуальным местом; несоответствие санитарным нормам комнат для длительного свидания, неотгороженность туалетов в СИЗО и другие.

Наибольшее количество жалоб на нарушения прав человека в местах принудительного содержания получено от обвиняемых и подозреваемых, содержащихся в СИЗО города Москвы, Краснодарского края, Московской, Самарской и Ростовской областей, города Санкт-Петербурга.

По всем случаям нарушений прав лиц, находящихся под стражей, ставшим известными Уполномоченному, направлялись обращения в прокуратуру и к руководству ФСИН России о проведении проверок и восстановлении нарушенных прав. Уполномоченный и сотрудники его Аппарата также лично проводили проверки фактов, изложенных в обращениях, с выездом в СИЗО и колонии. Такие выезды были осуществлены в ФКУ Т-2 УФСИН России по Владимирской области (Владимирский централ); ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Республике Крым и городу Севастополю (2 раза); ФКУ ИК-7 УФСИН России по Республике Карелия; ФКУ СИЗО-6 УФСИН России по городу Москве.



Рис. 22. Структура обращений относительно нарушения прав человека в местах принудительного содержания

Как видно из рис. 22, почти пятая часть обращений касается **неправомерного применения физической силы и специальных средств**. В 2016 году поступило 785 (21,3%) таких обращений, в 2015 году — 815 (18,8%).





2 ноября 2016 года Уполномоченный посетил ФКУ ИК-7 УФСИН России по Республике Карелия. Целью данного визита была встреча с осужденным Дадиным И.И. для проверки имеющейся информации о нарушении его прав и условий содержания в учреждении, а также допущенных в отношении него пытках.

Анализ полученных материалов, в том числе предоставленных ФСИН России видеоматериалов, не позволил сделать однозначных выводов о незаконном применении физической силы и спецсредств к осужденному, поскольку соответствующие противоправные действия сотрудников учреждения не зафиксированы ни на одном из предоставленных видеоматериалов, а телесные повреждения у осужденного на момент посещения отсутствовали.

Вместе с тем необходимо отметить недостаточность сроков хранения видеоматериалов со стационарных камер видеонаблюдения и носимых сотрудниками видеорегистраторов (30 суток), поскольку соответствующие видеоматериалы на даты предполагаемого избиения осужденного на момент проверки уже были уничтожены по истечении сроков хранения.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют о необходимости внесения изменений в существующий порядок хранения видеоматериалов со стационарных камер видеонаблюдения и носимых видеорегистраторов сотрудников исправительных учреждений в части существенного увеличения сроков их хранения.

Кроме того, в ходе посещения ИК-7 УФСИН по Республике Карелия были проведены встречи с осужденными М. и Г., содержащимися в данном учреждении. В ходе беседы осужденные отметили необоснованное применение в отношении них со стороны администрации ИК-7 физической силы, если они отказывались от употребления в пищу определенных продуктов по религиозным соображениям, а также указывалась невозможность отправления религиозных обрядов во время, не определенное для этого Правилами внутреннего распорядка учреждений УИС. Также дополнительно проверяется информация родственников осужденных о том, что после обращения к Уполномоченному применение физической силы и помещение в штрафной изолятор в отношении осужденных были активизированы.

В 2017 году обращения осужденных, их родственников, законных представителей и правозащитных организаций о незаконном применении физической силы в ИК-7 УФСИН России по Республике Карелия планируется проверить с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ОНК.

По результатам проверок, проведенных компетентными органами, в том числе по инициативе Уполномоченного, в 2016 году к уголовной ответственности были привлечены 75 сотрудников ФСИН России (в 2015 году — 71), к административной — 33 (в 2015 году — 14), к дисциплинарной — 4656 (в 2015 году — 3645).

*По поручению Уполномоченного было организовано проведение проверки по обращениям осужденных, отбывающих наказание в ФКУ ИК-4 ГУФСИН России по Респуб-*

*лике Башкортостан, о причинении побоев осужденному М., послуживших причиной его смерти. В адрес Председателя Следственного комитета Российской Федерации Уполномоченным был направлен запрос с просьбой о проверке законности и объективности принятия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по данному факту. По итогам рассмотрения обращения сотруднику учреждения Т. предъявлено обвинение в совершении данного преступления. Дело направлено в суд для рассмотрения по существу.*

Разрешение подобных ситуаций невозможно без принципиальной позиции по данному вопросу со стороны ФСИН России, а также контролирующих и надзирающих за ней органов. Уполномоченный надеется, что по каждому случаю применения сотрудниками УИС физической силы и специальных средств, а также при обнаружении у подозреваемых, обвиняемых и осужденных телесных повреждений компетентными органами незамедлительно будет проводиться проверка, а виновные в нарушении закона строго наказаны. Содействовать этому должны и недавние уточнения законодательства относительно требований и порядка применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками УИС<sup>1</sup>. Уполномоченный намерен в 2017 году осуществить мониторинг действия данных поправок.

Второе место занимают обращения по поводу **неудовлетворительного медицинского обеспечения**. Их количество осталось примерно на том же уровне (596 обращений против 601 в 2015 году). Несмотря на некоторое улучшение медико-статистических индикаторов эффективности деятельности медицинской службы уголовно-исполнительной системы (что связано как с улучшением ситуации со своевременными поставками медицинских препаратов и соответствующего оборудования в исправительные учреждения, так и с привлечением квалифицированного медицинского персонала), обращают на себя внимание имеющиеся факты несвоевременного направления подозреваемых, обвиняемых и осужденных на дополнительное обследование и лечение.

В целом проводимые ФСИН России реформы в сфере медицинского обеспечения начали приносить положительные результаты, что отмечали обвиняемые и осужденные во время личного приема Уполномоченного в местах заключения (Владимирский централ, СИЗО-1 города Симферополя). Но остаются проблемы нехватки профильных врачей-специалистов, необходимых лекарств, несвоевременного направления на дополнительное обследование и лечение. Эти вопросы поднимались на встрече региональных уполномоченных с руководством ФСИН России в июне 2016 года в рамках Координационного совета, и в ряде случаев они нашли разрешение. Весьма позитивным в связи с этим является создание Комиссии по ведомственному контролю

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 2017. № 1. Ст. 44.



качества и безопасности медицинской деятельности на основании приказа ФСИН России от 27 мая 2016 г. № 384.

Вместе с тем в ряде случаев потребовалось вмешательство контрольно-надзирающих органов, Уполномоченного и общественности, для того чтобы находящимся под стражей была оказана надлежащая медицинская помощь.

*Так, была организована проверка в связи с обращением по делу осужденного П., отбывающего наказание в ФКУ ИК-5 ГУФСИН России по Самарской области, с жалобой на отказ в оказании оперативной медицинской помощи. По ходатайству Уполномоченного осужденный был направлен в ФКЛПУ ОБ им. Ф.П. Гааза УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области для обследования и лечения.*

*Осужденный В., отбывающий наказание в ФКУ ИК-47 ГУФСИН России по Свердловской области, обратился с жалобой на отказ в оказании повторной операции по установлению хрусталика в правый глаз. После обращения Уполномоченного осужденному было назначено оперативное лечение в МНТК «Микрохирургия глаза».*

Уполномоченный считает целесообразным обратить внимание Правительства Российской Федерации (Минздрава России и Минфина России) на необходимость оказания содействия ФСИН России в своевременном и полном обеспечении учреждений УИС медицинским оборудованием и препаратами, постоянного мониторинга ситуации с их наличием и в выделении дополнительного финансирования на указанные цели при соответствующей потребности.

На необоснованное ограничение сотрудниками УИС **трудовых прав** осужденных поступило 545 обращений (12,9%); в 2015 году — 715. Они касались следующих вопросов: непредоставление осужденному возможности трудиться в исправительном учреждении, превышение времени трудового дня, необоснованно низкая заработная плата, несоблюдение условий труда и других нарушений прав, гарантированных законодательством о труде.

*К Уполномоченному обратился осужденный С., содержащийся в ФКУ ЛИУ-23 УФСИН России по Волгоградской области, с жалобой на неполучение пособия по временной нетрудоспособности. После соответствующего обращения и проведенной проверки листок нетрудоспособности был направлен в бухгалтерию учреждения для начисления пособия. Только после обращения Уполномоченного задолженность по заработной плате перед осужденным А., образовавшаяся в период отбывания им наказания в ФКУ КП-26 ГУФСИН России по Красноярскому краю, на сумму более 22 тыс. руб., была перечислена на его лицевой счет.*

По инициативе Уполномоченного в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

был включен раздел «Трудовая деятельность, профессиональное образование и профессиональное обучение осужденных», что позволит более эффективно защищать трудовые права лиц, находящихся в местах лишения свободы. Реализация его положений должна предоставить дополнительные гарантии соблюдения и защиты трудовых прав лиц, находящихся в местах лишения свободы.

В адрес Уполномоченного поступает значительное число обращений по вопросам **перевода отбывающих наказания в местах лишения свободы в исправительное учреждение, расположенное поблизости от места проживания до осуждения или проживания их родственников**<sup>1</sup>. В 2016 году поступило 531 такое ходатайство (в 2015 году — 450).

В соответствии со ст. 81 УИК осужденные к лишению свободы должны отбывать весь срок наказания, как правило, в одной исправительной колонии, тюрьме или воспитательной колонии. Перевод осужденного для дальнейшего отбывания наказания из одной колонии в другую того же вида или из одной тюрьмы в другую допускается в случае болезни осужденного либо для обеспечения его личной безопасности, при реорганизации или ликвидации исправительного учреждения, а также при иных исключительных обстоятельствах, препятствующих дальнейшему нахождению осужденного в данном исправительном учреждении. Вместе с тем, несмотря на подавляющее число отказов ФСИН России в переводе осужденных в иное место отбывания наказания, Уполномоченному при наличии объективных причин удается положительно разрешить некоторые обращения осужденных.

*После обращений Уполномоченного осужденный М. был переведен из ИК-8 в ФКУ ИК-11 УФСИН России по Республике Мордовия. Основанием для обращения стала жалоба матери данного осужденного, содержащая просьбу о переводе сына в другое исправительное учреждение этого региона.*

Препятствия, проявляющиеся в ходе защиты прав и интересов осужденных, сопряженных с сохранением их социальных связей, обуславливаются недостатками законодательного регулирования соответствующего вопроса и определяют потребность в дальнейшем совершенствовании правовых норм. В связи с этим Уполномоченным разработан законопроект, предусматривающий дополнение ч. 2 ст. 81 УИК РФ положением, согласно которому необходимость обеспечения права осужденного на свидание с близкими родственниками будет являться возможным основанием для перевода указанных осужденных из одного исправительного учреждения в другое того же вида.

<sup>1</sup> На практике из-за отсутствия в ч. 2 и 3 ст. 73 УИК РФ требования о направлении осужденных к лишению свободы для отбывания наказания в исправительное учреждение, находящееся в максимально возможной близости от места их жительства, при отсутствии соответствующего исправительного учреждения в субъекте Российской Федерации, где они (их родственники) проживают, их нередко направляют в исправительные учреждения не просто в другом субъекте Российской Федерации, а порой за многие тысячи километров, что существенно осложняет поддержание ими социальных связей.



В 2016 году Уполномоченному поступило 550 (14,9%) обращений **о ненадлежащих условиях содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы** (в 2015 году — 478).

Продолжается поступление жалоб на неотгороженность туалетов от жилого помещения камер, неудовлетворительное обеспечение постельными принадлежностями, некачественное питание и т. п.

Тем не менее в ряде случаев ФСИН России и МВД России изыскивают возможность проводить ремонт отдельных учреждений и приводить в соответствие условия содержания подозреваемых, обвиняемых, осужденных и временно задержанных. К сожалению, нередко данные действия осуществляются лишь после выявления данных обстоятельств надзорными органами и (или) Уполномоченным.

*Была организована проверка по многочисленным обращениям лиц, содержащихся под стражей в ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по Новосибирской области, в которых сообщалось о неудовлетворительных условиях содержания в указанном учреждении. Уполномоченный обратился в прокуратуру Новосибирской области с просьбой принять меры реагирования. В итоге проведен капитальный ремонт 1-го и 2-го этажей режимного корпуса, введено в эксплуатацию 26 камерных помещений, закончен ремонт 11 камерных помещений, введен в эксплуатацию режимный корпус № 4, исключено размещение подозреваемых, обвиняемых в камерах сверх лимита, в камерах поддерживается установленное законом санитарное состояние.*

*По жалобе осужденного Б. об антисанитарных условиях в транзитном отделении ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Ярославской области по обращению Уполномоченного прокуратурой Ярославской области проведена проверка, результатом которой явилось проведение ремонта помещений, замена электросветильников, обеспечение установленными санитарными нормами уровня искусственного освещения.*

В части обеспечения достойных условий содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных отдельно следует назвать их обращения, связанные с отказом от употребления отдельных видов продуктов по религиозным мотивам, а также о препятствовании совершать религиозные обряды вне определенного Правилами внутреннего распорядка личного времени. Важно найти законодательное решение данной проблемы.

Особое внимание Уполномоченным было уделено обеспечению надлежащих условий содержания в камерах СИЗО.

По результатам рассмотрения предложений Уполномоченного в связи с гибелью четырех человек в следственном изоляторе УФСИН России по Ульяновской области внесены изменения<sup>1</sup> в Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденные

<sup>1</sup> Приказ Минюста России от 21 июля 2016 г. № 173 «О внесении изменений в Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 октября 2005 г. № 189» // БНА ФОИВ. 2016. № 34.

приказом Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189<sup>1</sup>, дополнительно регламентирующие условия содержания подозреваемых, обвиняемых или осужденных, которые своим поведением дают основания полагать, что могут причинить вред себе или иным лицам.

В ходе рабочей поездки в Республику Крым и город Севастополь Уполномоченным исследована ситуация с обеспечением надлежащих условий в местах содержания под стражей. «Украинское наследие» превзошло все ожидания: практически все ИВС оказались непригодны для содержания в них людей, а единственный на территории полуострова СИЗО многие годы не ремонтировался и был переполнен. Уполномоченным сообщалось о ситуации Президенту Российской Федерации В.В. Путину, после чего соответствующее финансирование было выделено и в соответствии с уточненной федеральной программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)» на территории ФКУ ИК-1 УФСИН России по Республике Крым и городу Севастополю осуществляется строительство следственного изолятора на 366 мест.

По мнению Уполномоченного, в проект федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)» необходимо включить дополнительно позицию, предусматривающую строительство также следственного изолятора в городе Симферополе с лимитом наполнения 1000 мест, а также реконструкцию ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Республике Крым и городу Севастополю.

Определенная часть обращений затрагивает вопросы **применения амнистии, УДО, освобождения от наказания в связи с болезнью.**

В 2016 году Уполномоченному поступило 368 (8,7%) обращений по проблемам данной категории, в 2015 году — 527 (12,2%).

Согласно действующему законодательству администрация пенитенциарных учреждений обязана в этих случаях направлять соответствующие материалы в суды. Данное законодательное положение выполняется. Однако заявители указывают на отдельные случаи затягивания предоставления процедур медицинского обследования и иные действия, которые на практике препятствуют объективному и своевременному рассмотрению указанных вопросов судами.

В рамках проверки таких обращений сотрудники Аппарата Уполномоченного выезжают в исправительные учреждения для проверки на месте достоверности материалов соответствующего дела.

*Так, в целях проверки содержащихся в обращении обстоятельств о непредоставлении осужденному В. документов, необходимых для решения в суде вопроса об условно-досрочном освобождении, дважды сотрудниками Аппарата Уполномоченного были осуществлены выезды в ФКУ КП-2 УФСИН России по Тамбовской области, в ре-*

<sup>1</sup> Приказ Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» // БНА ФОИВ. 2005. № 46.



*зультате чего необходимые документы были выданы и представлены в суд, который принял решение об условно-досрочном освобождении.*

Уполномоченный в течение 2016 года проводил мониторинг ситуации, связанной с освобождением осужденных, страдающих тяжелыми заболеваниями. В ряде случаев заключенные, страдающие тяжелыми заболеваниями, включенными в Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания<sup>1</sup>, и формально имеющие право на освобождение, продолжали отбывать наказание. Такое положение складывалось как в связи с отдельными правовыми пробелами в данной области, так и по вине администраций исправительных учреждений и судов, которые по различным причинам отказывали в освобождении (отсутствие места жительства, близких родственников и т. д.).

По данным ФСИН, в 2016 году 3497 осужденных подали ходатайства об освобождении по болезни, из них освобождено судами менее половины — 1688 человек (48,3%), отказано в освобождении 941 осужденному. И, к глубокому сожалению, 749 осужденных, подавших соответствующие ходатайства, скончались до начала слушания дела в суде, а 119 осужденных скончались до вступления в силу постановления суда об их освобождении. Все это свидетельствует об актуальности проблемы.

С участием научного, экспертного и правозащитного сообществ, а также представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Минздрава России, Минюста России, ФСИН России Уполномоченным 15 ноября 2016 года проведено рабочее совещание по вопросу об освобождении от отбывания наказания осужденных в связи с тяжелой болезнью, включенной в соответствующий перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации. По результатам совещания и круглого стола, проведенного по данной теме, при Уполномоченном создана рабочая группа, результатом работы которой стала подготовка проекта федерального закона, регламентирующего вопросы освобождения от отбывания наказания осужденных в связи с тяжелой болезнью.

Нередки обращения на **нарушения, допускаемые при привлечении к дисциплинарной ответственности**, субъективную оценку сотрудниками учреждений УИС действий подозреваемых, обвиняемых и осужденных по признанию их нарушителями порядка отбывания наказания, содержания под стражей — 262 (6,2%); в 2015 году — 215 (5%).

*По обращению к Уполномоченному осужденного Ф., отбывающего наказание в ФКУ ИК-43 ГУФСИН России по Красноярскому краю, с жалобой на незаконное наложение дисциплинарных взысканий, взыскание денежных средств, преследование за написание жалоб прокуратурой проведена соответствующая проверка,*

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» // СЗ РФ. 2004. № 7. Ст. 524.



Фото из личного архива Уполномоченного

*Во время посещения ИК-7 в Карелии. Беседа с Ильдаром Дадиным.  
Ноябрь 2016 года*

*в результате которой большая часть сведений, изложенных в обращении, подтвердилась. В связи с этим прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях внесено представление. Трое должностных лиц учреждения привлечены к дисциплинарной ответственности.*

*Также в 2016 году Уполномоченным проведены проверки с выездом в ФКУ ИК-7 ГУФСИН России по Республике Карелия по заявлениям о нарушении прав осужденного Д. Проверка обоснованности вынесенных постановлений о применении мер взыскания к осужденному выявила ряд нарушений, связанных с порядком привлечения осужденного к дисциплинарной ответственности: осужденному не было предоставлено время на подготовку к защите, да и само заседание комиссии по профилактике правонарушений прошло формально и без его приглашения. О ее результатах проинформирована ФСИН России.*

Факты незаконного привлечения заключенных к ответственности сотрудниками учреждений УИС обуславливают необходимость в более строгом контроле соответствующих учреждений со стороны ФСИН России и его территориальных органов.

Осужденные порой жалуются на нарушение их права **на переписку** — на отправку корреспонденции и обращений в органы государственной власти и общественные организации за защитой своих прав. Они указывают на неотправку сотрудниками УИС писем и обращений осужденных, уничтожение жалоб, поданных на отправку, или непринятие их для отправки адресатам, в том числе из-за отсутствия средств на отправку у заявителя, прочтение конфиденциальных жалоб с целью оказания воздействия на заявителя и др.





Помимо названных нарушений прав лица, содержащиеся в местах принудительного содержания, обращали внимание Уполномоченного на следующие проблемы:

- ненадлежащая социальная реабилитация и адаптация лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в том числе отсутствие эффективного содействия бывшим осужденным в трудоустройстве и жилье после освобождения;
- отсутствие законодательных норм о возможности кратного зачета времени содержания под стражей в СИЗО в счет отбывания наказания лишения свободы в колонии общего режима (один день за полтора дня) или в колонии-поселении (один день за два дня), так как условия содержания в СИЗО более суровые, чем в колониях указанных режимов;
- сложности в оформлении прав на пенсионное обеспечение;
- трудности в получении паспорта, оформлении гражданства;
- неудовлетворительное обеспечение вещевым довольствием, несовершенство ценообразования в магазинах при учреждениях — 8 (0,2%), в 2015 году — 3 (0,1%).

*В обращении осужденного Г., отбывающего наказание в ИК-2 УФСИН России по Республике Татарстан, говорилось о том, что он достиг пенсионного возраста, однако не имеет возможности оформить пенсию по возрасту, в связи с чем не может приобрести необходимые ему лекарства. В то же время, как утверждал заявитель, администрация не принимает мер, которые могли бы обеспечить право Г. на пенсионное обеспечение. По ходатайству Уполномоченного УФСИН России по Республике Татарстан проведено проверку, по результатам которой трудовой стаж Г. подтвержден. Документы для назначения пенсии в установленном порядке представлены в Управление пенсионного фонда России в Приволжском районе города Казани.*

По обращениям о ненадлежащем вещевом обеспечении осужденных Уполномоченный обратился в Минфин России с просьбой о дополнительном выделении средств на вещевое обеспечение подозреваемых, обвиняемых и осужденных. В соответствии с Федеральным законом от 22 ноября 2016 г. № 397-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2016 год”»<sup>1</sup> ФСИН России предусмотрены дополнительные лимиты бюджетных обязательств в сумме 238 млн руб. на приобретение вещевого довольствия, которые по ранее направленным заявкам доведены до территориальных органов.

Также по фактам завышения ФГУП «Калужское» цен при реализации товаров в магазинах при пенитенциарных учреждениях Уполномоченный обратился в ФАС России, приказом которой возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства и в адрес ФСИН России направлено соответствующее предупреждение.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 ноября 2016 г. № 397-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2016 год”» // СЗ РФ. 2016. № 48. Ст. 6737.

Кроме того, в результате обращения Уполномоченного отменены положения Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189, запрещавшие получать в посылках и передачах табачные изделия и спички, а также отдельные предметы первой необходимости.

В 2016 году по поручению Уполномоченного сотрудники его Аппарата совершили 21 выезд в места принудительного содержания, по результатам которых принимались решения о восстановлении нарушенных прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных и (или) удовлетворении ходатайств осужденных в рамках судебных процессов (с учетом озвучивания в рамках судебных заседаний дополнительных доказательств и точек зрения).

В соответствии с планом действий по совместной проверке сотрудниками Аппарата Уполномоченного и ГУОООП МВД России изоляторов временного содержания проверено 26 ИВС и 4 спецприемника в Тверской, Тюменской, Волгоградской и Иркутской областях.

По результатам рассмотрения поступивших обращений, содержащих утверждения о нарушении прав в местах принудительного содержания, сведения, изложенные в 118 из них, нашли свое подтверждение, а принятые меры позволили восстановить нарушенные права более 19 тыс. лиц, содержащихся под стражей и осужденных к лишению свободы.

Представляется, что приведенные примеры свидетельствуют о системных проблемах, имеющих в деятельности мест принудительного содержания, и для их разрешения необходим комплекс мер на различных уровнях государственной власти.

Необходимо в том числе **усовершенствовать уголовно-исполнительное законодательство.**

В 2016 году Уполномоченный и специалисты его Аппарата приняли непосредственное участие в подготовке проектов нормативных правовых актов, регламентирующих соблюдение прав человека в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы в рамках межведомственной рабочей группы Минюста России. Предложения касались: участия федеральной инспекции труда в федеральном государственном надзоре за соблюдением работодателями в уголовно-исполнительной системе трудового законодательства Российской Федерации; переработки критериев оценки деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в сфере обеспечения прав человека; подготовки новой редакции Общей части УИК РФ.

Уполномоченный также высказывал свою позицию и вносил предложения при разработке следующих законопроектов:

— № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания», направленного на повышение эффективности деятельности институтов гражданского общества;



— № 901151-6 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» в части установления возможности продления срока нахождения в воспитательной колонии молодых людей;

— № 4058-7 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в целях защиты прав детей, родители которых отбывают наказание в виде лишения свободы» в части повышения частоты общения матерей, находящихся в местах лишения свободы, с их детьми.

В настоящее время на стадии разработки находится законопроект «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам освобождения (предоставления отсрочки) от отбывания наказания по болезни».

## 4.4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В 2016 году к Уполномоченному поступило 462 жалобы граждан на нарушения прав при производстве по делам об административных правонарушениях. По сравнению с 2015 годом их количество возросло на 77%.



Рис. 23. Виды обжалуемых административно-процессуальных действий

Подавляющее большинство обращений касалось: неправомерности составления протоколов об административных правонарушениях, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях,

порядка исполнения административных наказаний, порядка и сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях (рис. 23).

Обжалуемые гражданами решения чаще всего принимались при производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения (ст. 12.12, 12.24 КоАП РФ); при привлечении к административной ответственности в связи с организацией или проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований (ст. 12.20 КоАП РФ); при привлечении к административной ответственности за неповиновение сотруднику правоохранительного органа (ст. 19.3 КоАП РФ).

По делам об административных правонарушениях принцип состязательности не реализуется в полной мере: в случаях, когда сторона обвинения не представлена (например, прокурором), судья вынужден брать на себя обвинительную функцию. Это положение не согласуется с конституционными принципами состязательности правосудия, на что указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении № 1091-О-О от 17 декабря 2008 г.<sup>1</sup> Учитывая изложенное, а также с учетом решений Европейского Суда по правам человека<sup>2</sup>, Уполномоченный обращается с рекомендацией к субъектам права законодательной инициативы рассмотреть вопрос о внесении изменений в части обеспечения обязательного участия представителей стороны обвинения при рассмотрении судом дел об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде ареста, штрафа в крупном размере или лишения специального права.

Неоднократные случаи нарушений прав граждан имели место при применении такой **меры обеспечения по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения**, как медицинское освидетельствование на состояние опьянения. В 2016 году к Уполномоченному поступали жалобы на незаконное привлечение к ответственности за невыполнение требования должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения. При этом отказ граждан от освидетельствования зачастую они объясняли тем, что сотрудники ГИБДД склоняли их к такому отказу или не разъясняли им возможность наступления правовых последствий.

*В своем обращении гражданин М. сообщил, что подписал отказ от прохождения медицинского освидетельствования по совету сотрудников полиции, после чего продолжил движение на личном транспортном средстве. В результате М. был признан*

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2008 г. № 1091-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Абдрахманова Абдрахима Аугаевича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 5 и 6 части первой статьи 388, пункта 6 части первой и части третьей статьи 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (документ опубликован не был) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> В 2016 году проблема обеспечения состязательности при рассмотрении дел об административных правонарушениях в соответствии с действующим законодательством стала предметом рассмотрения Европейского Суда по правам человека, которым было вынесено пилотное постановление «Карелин против Российской Федерации» [см.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 20 сентября 2016 г. по делу «Карелин против Российской Федерации» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2016. № 10 (172)].



фото Dmitry Kalinovsky // <https://www.shutterstock.com>

*виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа с лишением права управления транспортным средством на определенный срок. После направления Уполномоченным обращения в защиту прав М. органами прокуратуры в связи с неприятием сотрудниками полиции должных обеспечительных мер внесено представление об устранении нарушений закона.*

В ряде случаев медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляется с грубыми нарушениями процедуры, что в конечном счете препятствует вынесению судом законного и обоснованного постановления по делу об административном правонарушении.

*Постановлением мирового судьи гражданин Ф. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ, которое оставлено в силе решением судьи Рамонского районного суда Воронежской области и постановлением заместителя председателя Воронежского областного суда. В ходе изучения материалов установлено, что оформление административного дела в связи с отказом проходить медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения в отношении гражданина Ф. произведено в отсутствие двух понятых, что является нарушением предусмотренной законом процедуры. Граждане Ч. и В., фамилии которых значатся в административных протоколах как понятых, в ходе судебного рассмотрения этот факт опровергли, объяснив свое участие в деле лишь в предоставлении личных данных и проставлении подписи на документах; гражданина Ф. они никогда не видели. Уполномоченным направлено ходатайство Председателю Верховного Суда Российской Федерации о проверке законности вынесенных в отношении Ф. судебных постановлений.*

*Судья Верховного Суда Российской Федерации согласился с доводами Уполномоченного о нарушении требований закона при осуществлении процессуальных действий в отношении Ф., отменив своим постановлением все судебные решения и прекратив производство по делу за недоказанностью обстоятельств, на основании которых они были вынесены.*

В целях повышения гарантий прав граждан в данной сфере общественных отношений представляется целесообразным внести изменения в Федеральный закон «О полиции», предусмотрев в нем норму об обязанности сотрудников полиции применять средства видеофиксации при осуществлении административно-процессуальных действий.

В ходе рассмотрения жалоб граждан выявлена проблема **определения сроков административного задержания лиц, находящихся в состоянии опьянения**. Отсутствие критериев определения момента «вытрезвления», порядка его установления, полномочий и круга должностных лиц, имеющих на это право, зачастую является почвой для злоупотреблений при осуществлении административно-пресекательных мер. При этом продолжительность административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, не должна превышать 48-часового срока заключения без судебного решения.

Имеющаяся правоприменительная практика, основанная на ином понимании рассматриваемой правовой коллизии, нарушает положение ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

*Позиция Уполномоченного была изложена в ответе на запрос Конституционного Суда Российской Федерации и впоследствии учтена Конституционным Судом Российской Федерации, который признал положение ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ, согласно которому срок административного задержания лица, находящегося в состоянии опьянения, исчисляется со времени его вытрезвления, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 17 (ч. 1), 19 (ч. 1 и 2) и 22 (ч. 2), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях, влекущих в качестве одной из мер административного наказания административный арест, допускающее ограничение свободы такого лица до судебного решения на срок более 48 часов<sup>2</sup>.*

В адрес Уполномоченного поступило 25 жалоб на необеспечение органами власти принципа неотвратимости наказания за совершение административных правонарушений, большинство из которых связано с правом граждан на обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, в пер-

<sup>1</sup> Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2016 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е. С. Сизикова» // СЗ РФ. 2016. № 48. Ст. 6840.



вую очередь — с **обеспечением тишины и покоя в ночное время**. Данная проблема во многом обусловлена следующим.

С принятием Федерального закона «О полиции» полиция перестала осуществлять административное преследование за **правонарушения, ответственность за которые предусмотрена законодательством субъектов Российской Федерации**. При этом у сотрудников полиции сохраняется обязанность пресекать противоправные деяния, прибывать на место совершения административного правонарушения, документировать обстоятельства его совершения.

В связи с внесением изменений в законодательство об административных правонарушениях в 2014 году<sup>1</sup> сотрудники полиции наделяются полномочием составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, закрепленных в региональных законах об административных правонарушениях, только в случае заключения соответствующих соглашений между МВД России и органами власти субъектов Российской Федерации. Поскольку такое делегирование полномочий субъекта Российской Федерации требует передачи на федеральный уровень необходимого для их осуществления финансирования, а также решения комплекса организационно-правовых вопросов, такие соглашения до сих пор не заключены, за исключением Оренбургской области<sup>2</sup>. Сложившееся положение снизило эффективность работы по обеспечению общественной безопасности в субъектах Российской Федерации.

*В жалобе заявителя П. сообщалось о непринятии мер со стороны городской администрации и сотрудников полиции к нарушителям тишины и покоя в одном из домов города Краснодара. В результате проверки прокуратуры города Краснодара, проведенной по обращению Уполномоченного, виновные в ненадлежащем реагировании должностные лица были привлечены к дисциплинарной ответственности, а администрацией города совместно с УМВД России по городу Краснодару были приняты меры реагирования по обращениям жильцов.*

В ряде субъектов Российской Федерации требование о заключении рассматриваемых соглашений полностью парализовало действие некоторых норм регионального законодательства об административных правонарушениях, о чем сообщают Уполномоченному граждане, сотрудники полиции, региональные уполномоченные. Так, уполномоченный по правам человека в Ивановской области сообщил, что по ст. 5.5 Закона Ивановской области «Об администра-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № 2086-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Оренбургской области о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность» // СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5886.

тивных правонарушениях в Ивановской области»<sup>1</sup>, предусматривающей ответственность за нарушение тишины и покоя в ночное время, в 2012 году было составлено 1074 протокола об административных правонарушениях, в 2013 году — 1227, до 21 июля 2014 года — 664, а в 2015 и 2016 годах — ни одного. Анализ норм названного Закона Ивановской области показал, что единственным должностным лицом, в чью компетенцию входит составление протоколов об административном правонарушении за указанный деликт, является сотрудник полиции. При этом соответствующее соглашение о передаче полномочий между органами внутренних дел и правительством Ивановской области заключено не было.

Решением этого вопроса могло бы стать создание муниципальных органов охраны общественного порядка, что соответствовало бы ст. 132 Конституции Российской Федерации и ст. 15 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, либо внесение в КоАП РФ дополнения о введении ответственности за нарушение тишины в ночное время.

КАС РФ установил, что **административный истец и его представитель должны иметь обязательное высшее юридическое образование** (ч. 1 ст. 55, ч. 9 ст. 208). Тем самым, по мнению Уполномоченного, ограничены права граждан, не имеющих высшего юридического образования, на доступ к правосудию по административным делам.

*К Уполномоченному обратился гражданин Г. с жалобой на нарушение его конституционных прав при обращении в суд. Как следует из материалов дела, заявитель через представителя по доверенности обратился с административным иском в Челябинский областной суд об оспаривании ряда нормативных правовых актов. Суд исковое заявление оставил без рассмотрения на том основании, что ни у заявителя гражданина Г., ни у его представителя не было высшего юридического образования, как того требуют ч. 1 ст. 55 и ч. 9 ст. 208 КАС РФ.*

Примененные в деле гражданина Г. названные нормы КАС РФ, по мнению Уполномоченного, нарушают право на судебную защиту и лишают его доступа к административному судопроизводству, в связи с чем Уполномоченный обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с просьбой о проверке их на соответствие Конституции Российской Федерации.

*Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 27 сентября 2016 г. № 1782-О<sup>3</sup> указал, что этим не исключается правомочие законодателя в це-*

<sup>1</sup> Закон Ивановской области от 24 апреля 2008 г. № 11-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области» // Собрание законодательства Ивановской области. 2008. № 18 (388).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 1782-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Гурмана Юрия Альбертовича частью 1 статьи 55 и частью 9 статьи 208





*лях оптимизации процедур, связанных с необходимостью устранения из правовой системы нормативных положений, противоречащих закону, посредством их судебного оспаривания, внести в КАС РФ соответствующие изменения.*

Уполномоченный надеется, что субъекты законодательной инициативы обратят внимание на данное определение и подготовят предложения о внесении изменений в законодательство. Одним из решений данного вопроса, как представляется, может быть наделение суда правом назначить заявителю, не имеющему высшего юридического образования, адвоката в качестве представителя, дополнив в этих целях ч. 4 ст. 54 КАС РФ<sup>1</sup>.

Таким образом, несмотря на позитивные тенденции в области совершенствования уголовного и административного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях и процессуального законодательства в сфере прав и свобод человека и гражданина, многие системные проблемы остаются нерешенными. В связи с этим Уполномоченный намерен продолжать тесное сотрудничество с государственными органами по данным направлениям и содействовать поиску оптимальных решений имеющихся здесь проблем.

---

Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (документ опубликован не был) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> Реализация такого подхода не повлечет за собой значительных бюджетных затрат. По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, судами общей юрисдикции рассмотрено дел о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов в 2015 году — 2379; в первом полугодии 2016 года — 1140. Согласно данным Федеральной палаты адвокатов, средняя ставка адвоката по назначению составляет 550 руб. в день. Таким образом, даже с учетом 2-дневного рассмотрения дела и участия всех представителей по назначению затраты на оплату услуг адвокатов составят не более 3 млн руб. в год. В расчет берутся только представительские услуги в суде, поскольку речь идет об уже подготовленном и поступившем в суд административном исковом заявлении.



# 5

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,  
ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ  
И МЕЖДУНАРОДНОМУ  
СОТРУДНИЧЕСТВУ





ФОТО ИЗ ЛИЧНОГО АРХИВА УПОЛНОМОЧЕННОГО

*Совет при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко по взаимодействию с институтами гражданского общества. Декабрь 2016 года*

## 5.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В 2016 году продолжился процесс развития законодательства Российской Федерации, в том числе затрагивающего права человека и гражданина. Началась реализация Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683<sup>1</sup>. Введены новые основания для освобождения от уголовной ответственности лиц, впервые совершивших преступления<sup>2</sup>; вступили в силу изменения, внесенные в УК РФ и КоАП РФ, в части декриминализации ряда общественно опасных деяний<sup>3</sup>; предусмотрены дополнительные меры проти-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 1. Ст. 212.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4256; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4258.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4256; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4259.



водействия терроризму и обеспечения общественной безопасности<sup>1</sup>; усилены правовые гарантии обеспечения безопасности при проведении спортивных соревнований<sup>2</sup>; урегулирован порядок взаимодействия должников, кредиторов и иных лиц, действующих от имени и (или) в интересах кредитора<sup>3</sup>; законодательно определены основы профилактики правонарушений<sup>4</sup>, принята Доктрина информационной безопасности и другие акты стратегического значения.

В рамках работы по обновлению законодательства России в 2016 году Уполномоченным в адрес органов государственной власти направлено 32 документа с выражением правовой позиции по различным вопросам обеспечения гарантий прав и свобод, 19 заключений (отзывов) на проекты нормативных правовых актов и два законопроекта.

Предметом правотворческих усилий Уполномоченного и его Аппарата были разные сферы государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина. В качестве приоритетного направления следует назвать участие **в законодательном обеспечении мер социальной поддержки граждан.**

*В 2016 году Президентом Российской Федерации подписан федеральный закон, предусматривающий наделение статусом ветерана боевых действий граждан, выполнявших специальные задачи на территории Сирийской Арабской Республики, что дает им право на получение дополнительных социальных гарантий<sup>5</sup>. Тем самым была реализована рекомендация Уполномоченного, нашедшая отражение в Докладе за 2015 год.*

На встрече с Президентом Российской Федерации Уполномоченным поднималась проблема недопустимости переложения бремени экономических проблем на личный (семейный) бюджет граждан. Работа по **защите социально-экономических прав граждан** принесла определенные положительные результаты.

*В 2016 году подписан Федеральный закон «О государственной кадастровой оценке»<sup>6</sup>, который разработан с учетом обращений Уполномоченного, направлен-*

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4559.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и статью 32.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4217.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4163.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3851.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4189.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4170.

ных Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации. При рассмотрении соответствующего законопроекта в Государственной Думе Уполномоченным также направлялись замечания и предложения, учтенные при его доработке, в частности: по оптимизации земельного налога; о необходимости создания специализированной государственной структуры, ответственной за проведение надлежащей кадастровой оценки объектов недвижимости; установлена ответственность бюджетных учреждений за деятельность, связанную с определением кадастровой стоимости; предусмотрено право уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации принимать участие в деятельности комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости.

Уполномоченный уделяет значительное внимание вопросам **укрепления законодательных гарантий прав человека в уголовно-процессуальной сфере.**

Длительное время в Государственной Думе на рассмотрении находился проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»<sup>1</sup>. Первоначальный его вариант не был поддержан Уполномоченным ввиду наличия в нем норм, которые могут негативно отразиться на правах и свободах граждан. Государственная Дума приняла этот закон 10 ноября 2015 года, однако Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее также — Совет Федерации) отклонил его 18 ноября 2015 года. В ходе доработки текста отклоненного закона согласительной комиссией (в январе — феврале 2016 года) замечания, ранее высказанные Уполномоченным, были учтены. В частности, из закона было исключено положение об обязанности сторон обвинения и защиты обеспечивать явку в судебное заседание лиц, показания которых представляются в качестве доказательств в пользу соответствующей стороны. Данный Федеральный закон с соответствующими изменениями был принят и вступил в силу<sup>2</sup>.

Уполномоченный принимает активное участие в работе по **совершенствованию законодательного регулирования прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания**, исходя из необходимости обеспечения гарантий недопустимости злоупотреблений со стороны администрации соответствующих учреждений и соблюдения прав граждан, находящихся в изоляции.

Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 503-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” и Федеральный закон “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 272128-6 «О внесении изменений в статью 281 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (внесен в Государственную Думу 6 мая 2013 г.) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в статью 281 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1314.



*преступлений»<sup>1</sup>, разработанный в том числе с учетом рекомендаций Уполномоченного. Указанным законом регламентируются ограничения при применении к осужденным и лицам, содержащимся под стражей, физической силы, специальных средств и оружия, вводятся эффективные формы контроля за их использованием.*

Важнейшим индикатором состояния защиты прав человека является уровень правонарушений, поэтому Уполномоченный придает большое значение **развитию законодательства, направленного на профилактику правонарушений.**

*Уполномоченным был высказан ряд замечаний и предложений по проекту федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», которые учтены в итоговой редакции одноименного Федерального закона<sup>2</sup>. Однако в его тексте продолжают сохраняться погрешности, обуславливающие, в частности, недостаточную определенность отдельных положений, внутреннюю несогласованность.*

На протяжении последних лет Уполномоченный проводит работу **по созданию законодательных условий для деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.** В 2016 году принят ряд законодательных изменений, направленных на укрепление института региональных уполномоченных.

*В феврале 2016 года вступили в действие Федеральный конституционный закон от 31 января 2016 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 18 и 29 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации”»<sup>3</sup> и Федеральный закон от 1 февраля 2016 г. № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»<sup>4</sup>, которые освободили Уполномоченного от уплаты государственной пошлины при обращении в суд с административным иском в защиту прав и свобод граждан.*

*1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>5</sup>, п. 7 ч. 3 ст. 63 которого содержит норму, предоставляющую региональным уполномоченным право бесплатного получения сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости.*

Уполномоченный и дальше намерен проводить активную политику в вопросах совершенствования законодательства о правах человека и гражданина. Однако здесь имеются определенные сложности.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2017. № 1. Ст. 44.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 3851.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 552.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2016. № 6. Ст. 763.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4344.

Конституция Российской Федерации не наделяет Уполномоченного правом законодательной инициативы. Вместе с тем Уполномоченный в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» может направлять в Государственную Думу и другим субъектам законодательной инициативы предложения о совершенствовании законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

Задача видится в том, чтобы **урегулировать процедурные вопросы взаимоотношений Уполномоченного и субъектов законодательной инициативы.**

Уполномоченный обращался по этому поводу в Совет Федерации и Государственную Думу, после чего были внесены соответствующие изменения в Регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации<sup>1</sup>. Представляется, что в дальнейшем процедурные моменты взаимоотношений Уполномоченного и субъектов права законодательной инициативы должны найти отражение в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

К сожалению, не все предложения Уполномоченного по совершенствованию законодательства, принятию соответствующих нормативных правовых актов были реализованы. Это касается, в частности, предложений по обеспечению достойной компенсации реабилитированным жертвам политических репрессий, использования членами семьи ветерана представленной ему денежной выплаты на строительство или приобретение жилого помещения в случае его смерти, обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечения доступности и бесплатности образования, совершенствования законодательства о предоставлении убежища на территории Российской Федерации, устранения препятствий в реализации прав инвалидов, механизмов подтверждения отдельных периодов трудового стажа при назначении трудовой пенсии, отправки жалоб осужденных за государственный счет, создания независимой медицинской экспертизы и других рекомендаций, о которых шла речь в предыдущих докладах. Уполномоченный намерен добиваться реализации данных предложений и рекомендаций.

Уполномоченный обеспокоен большим **количеством ведомственных (подзаконных) нормативных актов**, которые еще во многом нормируют жизнь россиян: всевозможные инструкции, постановления, распоряжения, регламенты, приказы. Несмотря на то что ведомственные акты, затрагивающие права и свободы, проходят обязательную государственную регистрацию в Минюсте России, целесообразно именно законодательное обеспечение реализации прав человека и гражданина, поскольку ограничение прав человека в соответ-

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы от 7 марта 2017 г. № 1041-7 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=112345-7&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=112345-7&02) (дата обращения: 07.04.2017); Постановление Совета Федерации от 1 марта 2017 г. № 47-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <http://council.gov.ru/activity/documents/77629/> (дата обращения: 07.04.2017).





ствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации может осуществляться только федеральным законом.

*В настоящее время права и обязанности иностранных граждан, содержащихся в СУВСИГ, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306<sup>1</sup>, которое содержит положения, отсылающие к распорядительным документам, издаваемым руководителями каждого из 79 образованных в России СУВСИГ. Эти правовые акты регулируют внутренний режим в части распорядка дня, продолжительности прогулок, возможности пользоваться телефоном, то есть всех жизненно необходимых условий содержания, учитывая длительные сроки пребывания, что обуславливает возможность злоупотреблений со стороны администрации.*

*Создание в СИЗО и тюрьмах уголовно-исполнительной системы камер для временной изоляции не предусмотрено Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>2</sup> и УИК РФ, в связи с чем министру юстиции Российской Федерации было направлено письмо с предложением инициировать внесение соответствующих дополнений в федеральное законодательство.*

Дефектом законотворчества являются **правовые коллизии и иные недостатки регламентации в области прав и свобод, средств и способов их защиты**. Нарушение требований ясности и недвусмысленности правового регулирования, позволяющее отступать от требований закона, подчас является следствием слабости используемого понятийного аппарата, изобилия оценочных категорий, размытых формулировок. Это приводит к избыточной подвижности базового федерального законодательства и в целом к нестабильности правового регулирования, создает возможности злоупотреблений в деятельности правоприменителей.

*Уполномоченным выявлена существенная коллизия нормативного правового регулирования механизма реализации военнослужащими права на улучшение жилищных условий. Если для предоставления жилых помещений военнослужащим применяется норма в 18 кв. м на 1 человека, то для постановки в очередь на улучшение жилищных условий единой федеральной учетной нормы нет. Ее размеры устанавливаются органами местного самоуправления (от 9 до 15 кв. м на человека), что меньше нормы предоставления жилья военнослужащим. В результате возникает неравенство между правом военнослужащих на обеспечение жильем и размерами жилья. А главное, в расчет принимается учетная норма, устанавливаемая органами местного самоуправления, тогда как обеспечение военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями осуществляется Минобороны России за счет средств федерального бюджета. Следовательно, требуется внести изменения в ст. 52 ЖК РФ «Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях» в части установления единой учетной нормы площади жилого помещения для военнослужащих.*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 130.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений показывает, что наиболее сложная и требующая защиты прав человека сфера общественных отношений связана с **исполнением наказаний, предусматривающих изоляцию граждан от общества.**

*В настоящее время Уполномоченным разрабатываются изменения в законодательство о переводе осужденных к лишению свободы для отбывания наказания к месту проживания близких родственников и об обязанности суда освободить от отбывания наказания граждан, заболевших после совершения преступления тяжелой болезнью, препятствующей отбыванию наказания.*

Граждане и региональные уполномоченные высказывают и другие предложения. Они касаются, в частности, законодательного урегулирования проблем обеспечения прав коренных малочисленных народов и проведения этнологической экспертизы, порядка расчета материального обеспечения пенсионеров для установления им социальной доплаты к пенсии, развития бесплатной юридической помощи, защиты прав добросовестных приобретателей недвижимого имущества, установления льгот детям Великой Отечественной войны, защиты прав должников и поднимают другие вопросы.

Конкретные предложения по совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина были представлены в соответствующих главах Доклада.

## 5.2. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ФОРМ И МЕТОДОВ ИХ ЗАЩИТЫ

Реализация гражданином своих прав и свобод во многом зависит от правовой культуры и правового сознания общества, от уровня осведомленности и юридической грамотности. Знание человеком своих прав и умение их отстаивать позволяет обеспечить реализацию базовых ценностей и принципов жизни личности. Исходя из такой постановки вопроса, Уполномоченный осуществлял свою функцию по правовому просвещению, закрепленную в п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Анализ поступивших к Уполномоченному жалоб и обращений позволяет сделать вывод, что люди часто попадают в трудное жизненное положение,



Фото из личного архива Уполномоченного

Общественное телевидение России. Передача «Права человека»

вступают в конфликт с законом либо проигрывают в споре с органами власти из-за элементарного незнания закона и своих прав. В связи с этим Уполномоченный и его Аппарат делали акцент на информировании граждан о новейшем законодательстве и практике его применения, на консультировании по конкретным проблемам, проведении тренингов с отдельными группами населения и т. д.

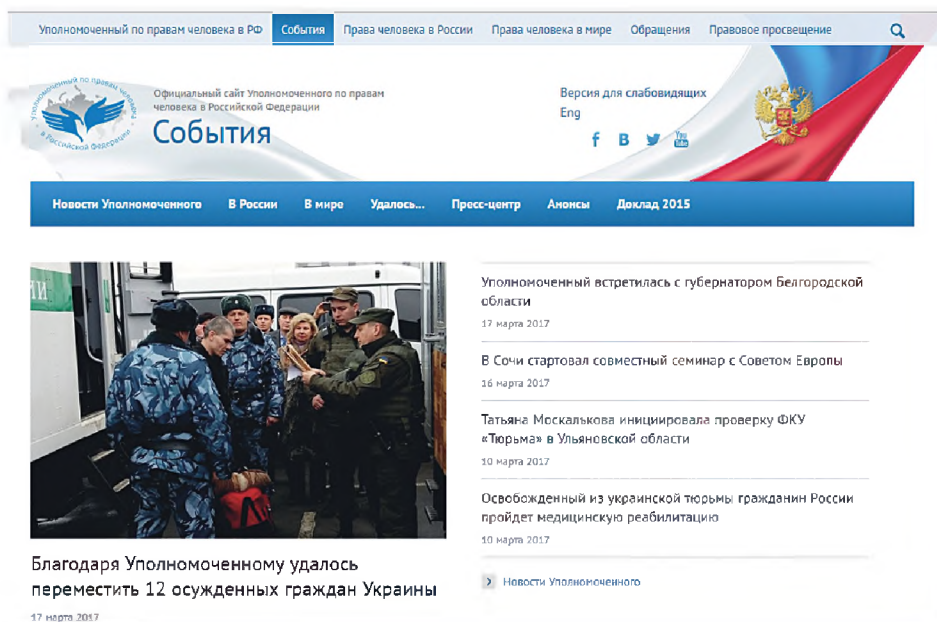
В 2016 году увеличилась интенсивность работы Уполномоченного и сотрудников его Аппарата в области **консультативно-правового просвещения**. Более 28 тыс. граждан Уполномоченным и сотрудниками его Аппарата даны разъяснения о средствах защиты их прав и свобод в письменных ответах на обращения граждан и во время личного приема. Кроме индивидуальной консультативно-разъяснительной работы использовались многовекторные форматы участия Уполномоченного в реализации медиапроектов просветительского характера.

Совместно с Общественным телевидением России Уполномоченный продолжал реализовывать **информационно-просветительский проект «Права человека»**. В еженедельной получасовой телепрограмме в режиме прямого эфира Уполномоченный, сотрудники его Аппарата, региональные уполномоченные рассказывают о практике государственной правозащитной деятельности, формах и методах защиты прав и свобод. В 2016 году вышло 53 выпуска телепрограммы.

**В разделе «Мнения» общенациональной газеты «Известия»** с октября 2016 года регулярно выходят материалы Уполномоченного, посвященные наиболее резонансным и значимым правозащитным вопросам (8 материалов). Тематами публикаций стали проблемы защиты прав студенческой молодежи, вопросы защиты жилищных прав и прав добросовестных приобретателей, защиты

# 5 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ И МЕЖДУНАРОДНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2016



Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

прав потерпевших и многие другие, с которыми приходится сталкиваться при рассмотрении жалоб граждан.

В условиях развития информационных технологий и повышения значимости сети Интернет как средства обмена информацией особое значение приобретают обеспечение функционирования и совершенствование **официального сайта Уполномоченного**. На нем в текущем году размещено более 200 материалов по наиболее часто задаваемым вопросам о правах человека и средствах их защиты, об актуальных изменениях законодательства и о совершенствовании судебной практики.

Учитывая рост посещаемости сайта Уполномоченного (по сравнению с 2015 годом в 2016 году посещаемость сайта повысилась на 33,5%), большое значение имеет обеспечение доступности размещенной на нем информации. После обращений заявителей, столкнувшихся с трудностями при направлении обращений Уполномоченному в электронной форме, была разработана и представлена видеоинструкция «Как обратиться к Уполномоченному».

В дополнение открыт сайт-сателлит Уполномоченного<sup>1</sup>, на котором размещается информация о действующем законодательстве в доступных для населения формах, приводится алгоритм решения той или иной правовой проблемы. На этом общедоступном веб-портале также аккумулируются лучшие практики и программы правового просвещения в регионах.

Уполномоченный считает важным собрать в едином печатном издании богатый правозащитный материал, который готовится и представляется региональ-

<sup>1</sup> Выйти на этот специализированный ресурс можно через сайт Уполномоченного или по ссылке: <http://ombudsmanrf.org/pravo>.



ными уполномоченными к каждому Координационному совету уполномоченных по правам человека. Это было сделано в виде **Бюллетеня Уполномоченного по правам человека** в Российской Федерации на основе договора об информационно-правовом сотрудничестве с издательской группой «Юрист». Первый номер был посвящен проблемам исполнения судебных решений по вопросам восстановления нарушенных прав и свобод. Уполномоченный намерен продолжить выпуск Бюллетеня и надеется, что он станет не только местом для правовых консультаций граждан, но и дискуссионной площадкой региональных уполномоченных для обмена опытом и обсуждения законотворческих предложений.

Плодотворным и востребованным оказался **информационно-просветительский проект «Азбука права»**, который реализуется на основе заключенного в 2016 году соглашения с ЗАО «КонсультантПлюс». В продолжение этой темы планируется создание общей информационной базы с аппаратами уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, разработка специального блока на ресурсе «КонсультантПлюс», в котором будут публиковаться заключения Уполномоченного, посвященные наиболее резонансным проблемам защиты прав и свобод человека.

Одна из целей правопросветительской работы Уполномоченного — предоставить правовую помощь социально незащищенным категориям граждан (инвалидам, пенсионерам, детям-сиротам, лицам, находящимся в местах лишения свободы). При этом акцент делается на возможности практического применения гражданами полученных знаний. Просветительские проекты сочетают в себе правовое информирование широкого круга лиц с бесплатной юридической помощью конкретным людям.

Так, в День правовой помощи (19 апреля 2016 года) в Государственном музее истории ГУЛАГа были проведены правозащитный лекторий и консультации для лиц, признанных жертвами политических репрессий.

2 декабря 2016 года состоялась специализированная выездная приемная Уполномоченного для граждан, страдающих онкологическими заболеваниями, организованная совместно с некоммерческим партнерством «Равное право на жизнь» и межрегиональным проектом «Школа пациентов».

Мероприятия в рамках просветительской акции «Правовой марафон для пенсионеров», направленной на правовое информирование лиц старшего возраста, проходили в течение всего года и были организованы в сотрудничестве с активистами общероссийского движения «50 ПЛЮС» и представителями адвокатских палат города Москвы и Московской области<sup>1</sup>.

9 июля 2016 года в рамках международного проекта Управления Верховного комиссара по защите прав человека ООН состоялись стажировки и обучающий семинар для русскоязычных представителей коренных малочисленных народов.

В ряде перечисленных программ и мероприятий приняли участие и другие профессиональные сообщества правозащитной направленности. Например,

<sup>1</sup> В ходе перечисленных мероприятий правовую помощь получили более тысячи человек.

к акции «Правовой марафон для пенсионеров» присоединились региональные уполномоченные по правам человека<sup>1</sup>, адвокатские палаты<sup>2</sup>, ресурсный центр «Серебряный возраст», компании «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Всего в 2016 году Уполномоченный и его представители приняли участие (в том числе в качестве организаторов) в 96 мероприятиях научно-методического и обучающего характера, включая 30 круглых столов, 37 конференций и видеоконференций, 10 семинаров, 5 встреч со студентами, 3 конгресса, 10 форумов.

В формировании правовой культуры ключевая роль принадлежит системе образования всех видов и уровней. От качества и степени интеграции **образования в области прав человека** в системы общего и высшего образования во многом зависит итоговая результативность политики правового просвещения<sup>3</sup>.

В рамках сотрудничества с вузами Уполномоченный принимал участие в мероприятиях, связанных с подготовкой образовательных программ по проблемам реализации и защиты прав и свобод человека, с изданием учебных и методических пособий, функционированием юридических клиник, а также в проведении научно-исследовательских мероприятий и проектов, стимулировании магистерских программ, направленных на подготовку юридических кадров, специализирующихся на защите прав человека.

*Магистерская программа «Международная защита прав человека»<sup>4</sup> осуществляется при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и методической поддержке Европейского междуниверситетского центра по правам человека и демократии (EIUC). В рамках реализации магистерской программы «Международная защита прав человека» на базе кафедры международного права Российского университета дружбы народов (далее — РУДН) был создан Межвузовский ресурсный центр по правам человека, включающий информационные ресурсы и библиотеку с литературой на русском и иностранных языках. Сотрудники рабочего аппарата Уполномоченного участвуют в проведении занятий со студентами магистерской программы. 20 декабря 2016 года состоялась первая видеолекция на тему «Участие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в законотворческой деятельности».*

<sup>1</sup> В их числе — уполномоченные по правам человека в Республике Татарстан, во Владимирской, в Тульской, Ульяновской областях и др.

<sup>2</sup> Федеральная палата адвокатов, Адвокатская палата города Москвы, Адвокатская палата Московской области.

<sup>3</sup> На этом акцентируют внимание влиятельные правозащитные фигуры современности, например Верховный комиссар ООН по правам человека Зейд Раад аль-Хусейн, полагающий, что «образование любого рода, лишённое компонента универсальных прав человека, может быть бесполезно в условиях современного мира» [см.: 2015 marks the international community's focus on human rights training of media professionals and journalists. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15546&LangID=E> (дата обращения: 23.03.2017)].

<sup>4</sup> В консорциум вузов вошли: РУДН, Московский государственный институт международных отношений (Университет МИД России (МГИМО), Российский государственный гуманитарный институт (РГГУ), Казанский федеральный университет, Воронежский государственный университет, Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Уральский федеральный университет, Уральский государственный юридический университет, Гуманитарный университет (город Екатеринбург), Пермский государственный университет.



Уполномоченный сотрудничает с вузами, в том числе путем подписания соглашений. В число партнеров Уполномоченного среди организаций высшего образования входят Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, РУДН, Высшая школа экономики, Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России).

*В 2016 году Уполномоченным были подписаны соглашения с МГУ и РУДН. В рамках таких договоренностей предусматриваются обмен информационными материалами, совместные научно-практические и просветительские мероприятия, в том числе по международной тематике, организация стажировок студентов в Аппарате Уполномоченного, сотрудничество в рамках магистерской программы «Международная защита прав человека» для студентов консорциума вузов.*

Отдельного внимания заслуживает работа по организации социально ориентированных проектов для студентов.

В 2016 году Уполномоченный принял участие в проекте «Правозащитная мастерская»<sup>1</sup>, направленном на повышение правовой грамотности студентов и формирование у молодежи необходимых правовых знаний и практических навыков их применения в жизненных ситуациях, на повышение уровня их социальной и гражданской активности, поддержку правовых студенческих инициатив. Для участников этой уникальной образовательной площадки состоялась лекция на тему «Права людей с ограниченными возможностями здоровья» и практический мастер-класс «Инклюзивное образование: как защитить свои права студентам-инвалидам».

Позитивной тенденцией в сфере правового просвещения и образования является развитие на базе вузов юридических клиник, благодаря которым, с одной стороны, студентами вместе с их наставниками предоставляется бесплатная юридическая помощь гражданам, а с другой — формируется профессиональное правосознание у студентов.

*В декабре 2016 года Уполномоченный встретился со студентами, которые на общественных началах занимаются правовой помощью в юридических клиниках. Встреча прошла в рамках юридического практикума «Прием обращений и жалоб граждан в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: психологические и коммуникативные особенности работы».*

*Совместно с Российским новым университетом и Ассоциацией юристов России Уполномоченным была организована многоуровневая интерактивная правовая игра «Правовые волонтеры».*

*В ноябре 2016 года в специализированной школе «Шанс», работающей с несовершеннолетними, вступившими в конфликт с законом, сотрудниками рабочего аппарата Уполномоченного проведена акция, приуроченная к Всероссийскому дню пра-*

<sup>1</sup> В проекте также приняли участие Всероссийский студенческий союз, телеканал «Просвещение» и Международная ассоциация студенческого телевидения.

*вовой помощи детям. Для ребят была подготовлена правовая игра «Я имею право». Родителям старшеклассников, подопечным школы были предоставлены бесплатные юридические консультации по вопросам прав детей, опеки, попечительства и семейных отношений.*

Впервые в истории современного государства проводилась работа в рамках деятельности Общественной комиссии при Президенте Российской Федерации **по выработке предложений по поводу 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**<sup>1</sup>.

8 декабря 2016 года в Кремле состоялось торжественное вручение Президентом Российской Федерации государственных премий<sup>2</sup>:

**Ткаченко Александру Евгеньевичу** — генеральному директору автономной некоммерческой организации «Детский хоспис»;

**Глинке Елизавете Петровне** — исполнительному директору международной общественной организации «Справедливая помощь».

Жизнь Елизаветы Глинки, известной в народе как Доктор Лиза, оборвалась в авиакатастрофе над Черным морем 25 декабря 2016 года. Этот выдающийся правозащитник, добрый и отзывчивый человек, жизнь которого целиком и полностью была посвящена помощи людям, навсегда останется в наших сердцах. Светлая память Елизавете Петровне Глинке.

На протяжении 11 лет Уполномоченным проводится церемония вручения **медали «Спешите делать добро»**, которая направлена на поддержку традиционных нравственных ценностей, повышение уровня духовности и культуры, популяризацию героических поступков граждан в защиту прав и интересов других людей, способствует укреплению воспитательного элемента в молодежной политике. На одиннадцатой ежегодной церемонии вручения медали «Спешите делать добро» награждены:

**Лев Марченков** из объединения «Военный историк», который 12 лет занимается поиском останков погибших во Второй мировой войне и устанавливает памятники;

**Ирина Дрозденко** — учредитель центра трудовой интеграции инвалидов «Мультицентр» в Ленинградской области;

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30 июля 2016 г. № 384 «Об 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» // СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 4985.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 643 «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 2016 года» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7079.





*Президент Российской Федерации В.В. Путин и первый лауреат  
Государственной премии в области правозащитной деятельности  
Е. П. Глинка. Москва, Кремль. Декабрь 2016 года*

**Сергей Седов** — основоположник движения «Больничные клоуны»;

**Валентина Кислякова** из Мурманска, создавшая клуб для детей-инвалидов и их родителей;

**Михаил Гуцериев** — основатель благотворительного фонда «Сафмар», осуществивший огромное количество мероприятий для детей-инвалидов, семей, попавших в трудную жизненную ситуацию, поддерживавший обучение талантливых детей и т. д.;

**Данил Нефедов** — шестиклассник, спасший тонущего мальчика;

**Наталья Быценко** — санитарка из Новохоперского психоневрологического интерната, вынесшая из огня шестерых человек;

**Тверской хоспис «Анастасия»** для людей, оказавшихся в терминальной стадии онкологического заболевания;

**Ивановский международный центр образования «Интердом».**

**Уполномоченный и дальше будет уделять пристальное внимание вопросам правового просвещения.** Актуальной представляется разработка общеобразовательного стандарта «Права человека» для студентов юридиче-



Фото из личного архива Уполномоченного

*Совещание с уполномоченными по правам человека в регионах.  
Октябрь 2016 года*

ских и неюридических вузов, а также Федеральной программы по правовому просвещению.

В качестве перспективной работы видится создание Национального плана действий по образованию в области прав человека. На это обстоятельство указывали участники круглого стола «Правовое просвещение: права и свободы человека, формы и методы их защиты», организованного и проведенного Уполномоченным 25 октября 2016 года.

При оказании услуг юридическими клиниками и другими участниками должна быть обеспечена возможность контроля качества их оказания: правовые гарантии граждан и ответственность участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи, единые критерии порядка ее оказания и учета, установление единых требований к учету обращений по вопросам оказания бесплатной юридической помощи.

Важными направлениями правового просвещения могут выступать информационное воздействие на нарушителей прав человека совместно со СМИ, освещение деятельности субъектов общественного контроля, правовое информирование населения в общедоступной форме с использованием ресурсов СМИ и сети Интернет, в том числе путем создания единого портала о бесплатной юридической помощи, «горячей линии» бесплатной юридической помощи в субъектах Российской Федерации.

Обеспечение централизованного доступа к правовым документам и иной правовой информации, включая обеспечение эффективного формирования информационно-правовых систем для граждан, издательская деятельность по выпуску доступной правовой литературы также представляются важными средствами правового просвещения.



## 5.3. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Международная деятельность в 2016 году проходила на фоне сложной ситуации с правами человека в мире. Миграционный кризис, международный терроризм, вооруженные конфликты на Ближнем Востоке и на Украине, голод, нищета, ксенофобия, национализм — далеко не исчерпывающий перечень вызовов, которые сегодня влияют на права человека.

Все чаще права человека становятся предметом острой идеологической борьбы, используются некоторыми государствами в качестве предлога для вмешательства во внутренние дела других государств, что нередко приводит к массовому нарушению основных прав и свобод.

Санкции в отношении России, двойные стандарты в оценках и решениях относительно национального законодательства и правоприменительной практики, политизированность международной правозащитной площадки, отстранение российских паралимпийцев от участия в Олимпиаде, санкции и ограничения в отношении крымчан, попытки воспрепятствовать российским гражданам участвовать в выборах депутатов в Государственную Думу в Киеве, запрет выступать законно избранным депутатам российского парламента в ПАСЕ определили особенность современных реалий в сфере прав человека.

В этих условиях свою задачу Уполномоченный видел в том, чтобы, используя различные международные площадки в России и за рубежом, доводить до сведения представителей иностранных государств, участников международных форумов, руководителей иностранных некоммерческих неправительственных организаций подлинную информацию о правозащитной деятельности в Российской Федерации.

Дополнительный импульс правозащитной тематике придали и юбилейные события: 50-летие со дня принятия Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также 20-летие вступления России в Совет Европы.

Этим событиям в 2016 году были посвящены симпозиумы, встречи, приемы, выставочные экспозиции и другие юбилейные мероприятия, в которых принимали участие Уполномоченный и сотрудники рабочего аппарата. Совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству в декабре 2016 года был проведен круглый стол «Государственные институты защиты прав человека: опыт и перспективы развития в контексте принятия Международных пактов по правам человека», в котором приняли участие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители Верховного Суда Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, МИД России и научных кругов.



Основными направлениями международной деятельности в 2016 году стали защита и восстановление нарушенных прав граждан Российской Федерации за рубежом, защита и восстановление нарушенных прав иностранных граждан на территории России, участие в работе международных организаций, занимающихся вопросами защиты прав человека, развитие правозащитной дипломатии, реализация совместных с Советом Европы и ООН программ по правам человека.

По вопросу **защиты прав находящихся за рубежом российских граждан** поступило 151 обращение, из них 84 (55,6%) — из субъектов Российской Федерации, 33 (21,9%) — из стран бывшего СССР, 34 (22,5%) — из стран дальнего зарубежья. Десять обращений носили коллективный характер.

Обращения касались вопросов гражданства, пенсионного обеспечения, права на свободу передвижения, правомерности действий со стороны властей страны пребывания (в связи с задержанием, привлечением к уголовной ответственности, нарушением права на защиту и справедливое судебное разбирательство, по обеспечению условий содержания в местах лишения свободы). Кроме того, поступали обращения об оказании помощи в трудной жизненной ситуации, а также касательно охраны семьи, материнства, отцовства и детства, права на обучение на русском языке.

Данные вопросы поднимались и на встречах Уполномоченного с соотечественниками, организованных при содействии посольств Российской Федерации во время поездок в Азербайджан, Армению, Германию и Узбекистан.

Заявителям давались разъяснения по решению поднимаемых проблем, а также в тесном взаимодействии с МИД России оказывалась конкретная помощь по восстановлению нарушенных прав.

Наибольшее число обращений в группе «Дальнее зарубежье» поступило из Германии (47), США (31), Израиля (13), Франции (9), Ливии (6).



Самое большое число обращений в группе «Ближнее зарубежье» поступило из Украины (230), Казахстана (68), Республики Беларусь (62), Узбекистана (54), Молдовы (38), Кыргызстана (29). Динамика поступивших обращений из ближнего зарубежья представлена на рис. 24.



Рис. 24. Государства — члены СНГ, граждане которых обращались к Уполномоченному в 2015–2016 годах

Абсолютное большинство обращений касалось оказания помощи российским гражданам, находившимся в местах принудительного содержания иностранных государств.

*К Уполномоченному обратились граждане Российской Федерации А., М. и К., содержащиеся в иммиграционной тюрьме Кито в Эквадоре. Из-за длительного ожидания депортации они объявили голодовку. В связи с обращением Уполномоченного в Консульский департамент МИД России и в профильные ведомства Эквадора были предприняты меры по положительному решению вопроса. В июле 2016 года было передано свидетельство на возвращение в Россию А., а также достигнута договоренность о депортации М. и К.*

*С мая 2014 года российский гражданин С., специалист в области связи, обладающий опытом в построении современных сетей связи, находится в следственном изоляторе в Армении. Как выяснилось, с мая 2014 года по ноябрь 2015 года Служба национальной безопасности и суды Республики Армения более десяти раз продлевали срок содержания С. под стражей. При этом, согласно УПК Армении, срок содержания под стражей до суда не может превышать один год. До передачи*

*дела в суд С. находился под стражей 18,5 месяца. Дело было передано в суд 17 ноября 2015 года, но суд начался только 1 марта 2016 года. За пять месяцев состоялось лишь два судебных заседания, остальные заседания переносились по различным причинам. Посол Российской Федерации в Армении после знакомства с делом С. дважды поручался за него, просил рассмотреть возможность изменить меру пресечения на подписку о невыезде, гарантировал, что С. не уедет из Армении. Во время своего визита в Республику Армения Уполномоченный поднял этот вопрос на встрече с Защитником прав человека Республики Армения А. Татояном, а также в ходе встречи с Президентом Республики Армения С. Саргсяном. Уполномоченного заверили, что как только будут получены свидетельские показания лиц, находящихся в России, дело будет безотлагательно рассмотрено. На сегодняшний день Уполномоченный активно способствует решению этого непростого вопроса, направил запросы в территориальные подразделения МВД России с просьбой оказать содействие в поиске свидетелей для дачи ими показаний по уголовному делу С. Дело остается на контроле Уполномоченного.*

Большая группа обращений была связана с нарушениями прав российских граждан на Украине, вынужденных покинуть свой дом и искать в России убежище от ужасов войны, а также похищенных украинскими спецслужбами, насильно удерживаемых или находящихся в заключении на территории этого государства.

На основе взаимодействия с украинским омбудсменом В.В. Лутковской с Украины получены полные списки российских граждан, которые были осуждены украинскими судами и отбывают наказание на Украине. По информации, направленной Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, их численность составляет 430 человек.

*В конце 2016 года Уполномоченному удалось выехать на Украину и посетить в СИЗО города Николаева российских военнослужащих Черноморского флота О. и Б., проживавших в Севастополе, которые 20 ноября 2016 года были незаконно задержаны сотрудниками Службы безопасности Украины на российско-украинской границе и насильственно вывезены на территорию Украины. Украинские следственные органы предъявили им обвинение в дезертирстве и государственной измене как гражданам Украины, несмотря на то, что в 2014 году, после воссоединения Крыма с Россией, они написали рапорты на увольнение из Вооруженных Сил Украины и официальное обращение к властям Украины о выходе из украинского гражданства, после чего в законном порядке приобрели гражданство Российской Федерации. Однако украинская сторона продолжает считать их гражданами Украины, так как указ Президента Украины об их выходе из гражданства издан не был. На этом основании им было отказано в консульской помощи российского посольства на Украине. В рамках соглашения о взаимодействии с Уполномоченным по правам человека Верховной Рады Украины В.В. Лутковской 26 декабря 2016 года состоялся совместный выезд омбудсменов в СИЗО города Николаева Украины, где Уполномоченный встретился с арестованными О. и Б. При содействии российского Уполномоченного военнослужащим была оказана помощь в предоставлении адвоката высокой квалификации.*



Фото Steve Broer // <https://www.shutterstock.com>

Статус Уполномоченного позволяет также инициативно реагировать на ставшие ему известными массовые и индивидуальные нарушения прав российских граждан.

Так, Уполномоченный обратился к Верховному комиссару ООН по правам человека с просьбой дать принципиальную оценку и осудить решение об отстранении паралимпийской сборной России от соревнований, вызванное «допинговыми скандалами» и навязыванием в спорте «принципа коллективной ответственности», который не имеет никакого юридического обоснования и идет вразрез со всеми основополагающими принципами международного права.

Еще одной темой для обращений Уполномоченного в адрес Верховного комиссара ООН по правам человека, Комиссара по правам человека Совета Европы, Посла Европейского союза в Российской Федерации и в ряд других международных организаций стала чрезвычайная ситуация, связанная с нарушением избирательных прав российских граждан на Украине. Радикальные группировки препятствовали доступу граждан Российской Федерации на избирательные участки, организованные в посольстве и консульских учреждениях России на территории Украины.

В 2016 году по **вопросу защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства** поступило 1728 обращений, из них 674 (39%) — от граждан стран бывшего СССР, 50 (2,9%) — от граждан стран дальнего зарубежья, 1004 обращения (58,1%) — от лиц без гражданства.

Больше всего обращений от иностранных граждан и лиц без гражданства (41%) было связано с вопросами гражданства, включая определение принадлежности к гражданству, а также документированием паспортом гражданина Российской Федерации.

*К Уполномоченному обратился О., лицо без определенного места жительства, пребывающий в ГКУ «Центр социальной адаптации “Люблино”», с просьбой оказать содействие в установлении его личности и выдаче паспорта. В результате обращения Уполномоченного в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по городу Москве была инициирована процедура установления личности О. с целью последующего определения его правового статуса.*

Часть обращений (24,5%) сопряжена с вопросом пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, включая выдачу разрешения на временное проживание и вида на жительство.

*В августе 2016 года к Уполномоченному обратилась гражданка Украины И. с просьбой оказать содействие в получении квоты на выдачу разрешения на временное проживание. В 2015 году она приобрела в Московской области земельный участок с жилым домом, но ее многочисленные обращения в отдел УФМС России по Московской области (Чеховский район) с заявлениями о легализации на территории Российской Федерации оставались без ответа. Однако после запроса Уполномоченного в ГУ МВД России по Московской области у заявительницы И. и ее сына были приняты заявления о выдаче разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации.*

Большое число обращений было связано с ограничениями на въезд (выезд) в (из) Российскую Федерацию — 18,7% от общего количества жалоб по вопросам защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

*К Уполномоченному обратился получивший запрет въезжать на территорию России гражданин Молдовы, чей вид на жительство был действителен до 20 октября 2017 года. Заявитель искал содействия в отмене этого решения. Уполномоченный направил обращение в МВД России. Была проведена проверка, и заявитель Л. был исключен из списка лиц, въезд которым на территорию Российской Федерации запрещен.*

Также были рассмотрены обращения иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы и других местах принудительного содержания, 66 из которых касались передачи на родину для дальнейшего отбывания наказания (при этом 41 обращение от общего числа обращений этой категории поступило от граждан Украины).

Заявителям даны подробные разъяснения о том, что вопросы передачи осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания решаются: для стран СНГ — на основании соответствующей Конвенции от 6 марта 1998 г.; с Украиной — на основании Конвенции Совета Европы о передаче осужденных лиц от 21 марта 1983 г., участниками которой являются Российская Федерация и Украина; во всех других случаях — на основании пись-





менного соглашения между компетентными органами Российской Федерации с соответствующими органами иностранных государств на основе принципа взаимности.

Также осуществлялось конструктивное взаимодействие с консульскими службами иностранных государств для обеспечения прав иностранных граждан в местах принудительного содержания.

*Оказана помощь в организации посещения представителям посольства Украины осужденного Д. и подозреваемых П. и З., содержащихся в одном из следственных изоляторов ФСИН России.*

Ряд обращений данной категории лиц был связан с жалобами на условия содержания.

*3 марта 2016 года в адрес Уполномоченного поступило обращение Защитника прав человека в Республике Армения А. Татояна, в котором он сообщил, что в СМИ Армении опубликована информация об ухудшении состояния здоровья осужденного на территории России гражданина Армении А. и о необходимости в срочной операции на позвоночнике.*

*При проведении врачебного комиссионного осмотра осужденного на наличие заболеваний и определения дальнейшей тактики наблюдения и лечения специалисты выездной бригады ФКУЗ МСЧ-68 ФСИН России не выявили заболеваний «грыжа позвоночника» и «сахарный диабет». В адрес Защитника прав человека в Республике Армения был направлен ответ, в котором сообщалось, что состояние здоровья А. является удовлетворительным, показаний к оперативному лечению не установлено, сведения о нарушении его прав в местах лишения свободы не подтвердились. Однако 27 декабря 2016 года Защитник прав человека в Республике Армения вновь обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой проверить условия содержания и состояние здоровья осужденного А.*

*По просьбе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации уполномоченный по правам человека в Тамбовской области совместно с начальником ФКУЗ МСЧ-68 ФСИН России посетили исправительную колонию и встретились с А., который не высказал жалобы по вопросам оказания ему медицинской помощи и условиям содержания. Установлено, что осужденный состоит под диспансерным наблюдением с диагнозами «остеохондроз поясничного отдела позвоночника, ИБС, атеросклеротический кардиосклероз». По всем случаям обращений получал лечение в полном объеме согласно медицинским показаниям. Условия отбывания А. признаны удовлетворительными, отвечающими установленным требованиям, о чем сообщено Защитнику прав человека в Республике Армения.*

Иные обращения (10%) касались вопросов административного выдворения и депортации, а также предотвращения экстрадиции.

При работе с жалобами, связанными с правом на получение убежища, включая политическое и временное, статуса беженца и вынужденного переселенца, Уполномоченный и сотрудники его рабочего аппарата осуществляют активное

сотрудничество с Представительством Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации.

**В течение 2016 года Уполномоченный принимал активное участие в работе международных организаций, занимающихся вопросами защиты прав человека.** Пользуясь имеющимся у него аккредитационным статусом «А», Уполномоченный участвовал в дебатах по проблемам коренных малочисленных народов в Российской Федерации и правового просвещения молодежи на 33-й сессии Совета по правам человека ООН, проходившей в Женеве в сентябре 2016 года.

В 2016 году в поле зрения находилась ситуация, связанная с обращениями российских граждан в Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ). В ходе встречи с Председателем ЕСПЧ Г. Раймонди было обращено внимание на проблемы длительности сроков рассмотрения жалоб граждан (4–5 лет) и непрозрачность движения очереди по их рассмотрению в суде.

Внутрироссийской проблемой является исполнение постановлений ЕСПЧ. По состоянию на декабрь 2016 года оставались неисполненными 1576 таких постановлений<sup>1</sup>.

Анализ показал, что неисполнение постановлений ЕСПЧ чаще всего допускается по следующим вопросам: нарушение принципов эффективности расследования, отсутствие действий по сбору медицинских доказательств или серьезные задержки с их получением, отказ от поиска и опроса независимых свидетелей или существенные задержки в установлении и опросе свидетелей, задержки или непроведение других действий по установлению фактов и сбору доказательств, невыполнение указаний вышестоящих инстанций о проведении действий по проверке жалобы на пытки, а также по вопросам эффективности расследования жалоб на пытки и жестокое обращение со стороны сотрудников полиции.

Результативным было участие Уполномоченного и его представителей в мероприятиях международных интеграционных сообществ омбудсменов — Совета директоров Азиатской ассоциации омбудсменов (Казань) и Правления Европейского института омбудсмена (Москва), в конференциях и круглых столах по правозащитной тематике в Азербайджане, Армении, Германии, Польше, Узбекистане, Финляндии, а также в российских регионах.

**Уполномоченный уделял внимание развитию правозащитной дипломатии.** В течение года были проведены рабочие встречи с делегациями УВКПЧ ООН, Совета Европы, Европейского союза, ОБСЕ, ПАСЕ, с директором Программного офиса Совета Европы П. Зихом, главой отделения по сотрудничеству с международными организациями и представителями гражданского общества Совета Европы М. Егером, председателем Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы А. Руркой, с рядом послов,

<sup>1</sup> База данных Департамента по исполнению решений ЕСПЧ // URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp) (дата обращения: 15.12.2016).



Фото из личного архива Уполномоченного

*Встреча Уполномоченного с Генеральным секретарем  
Совета Европы Т. Ягландом. Декабрь 2016 года*

а также с представителями международных правозащитных и общественных организаций.

В декабре 2016 года состоялась встреча Уполномоченного с Генеральным секретарем Совета Европы Т. Ягландом в ходе его официального визита в Россию. Генеральный секретарь принял участие в работе Координационного совета российских уполномоченных, на котором позитивно отозвался о созданной в России на федеральном и региональном уровнях системе государственной защиты прав человека и гражданина.

Наиболее часто на встречах обсуждались вопросы общей ситуации с правами человека в России, сотрудничества России и Совета Европы, экономических санкций, организации противодействия терроризму и экстремизму, обеспечения прав человека в Крыму, двустороннего сотрудничества и др.

В ходе встреч с названными представителями международных организаций и государств неоднократно поднимался вопрос и о реализации так называемого закона об «иностранных агентах», по которому Уполномоченный проводит мониторинг. В связи с этим Уполномоченный обратился к А. Рурке с предложением провести в рамках Совета Европы сравнительный анализ подобного законодательства, действующего еще в 11 странах — членах Совета Европы, в том числе с участием сотрудников рабочего аппарата Уполномоченного и членов Экспертного совета при Уполномоченном. Обсудить результаты анализа планируется в 2017 году.

В ходе встреч решались и конкретные проблемы граждан России, права которых были нарушены. В частности, Уполномоченный просил оказать содействие по линии политического директората Совета Европы в вопросе допуска российского консула к гражданам Российской Федерации С., М. и Г., задержан-

ным в ходе разгона украинских националистов за мирную акцию перед Домом профсоюзов и находящимся в СИЗО Одессы (Украина).

Большое внимание уделялось двустороннему сотрудничеству с коллегами из зарубежных стран. Состоялись рабочие встречи и заключены соглашения о сотрудничестве и взаимопомощи с Омбудсменом (Акыйкатчы) Кыргызской Республики К. Оторбаевым, Защитником прав человека Республики Армения А. Татояном, Уполномоченным по правам человека Азербайджанской Республики Э. Сулеймановой. Всего действует 12 таких соглашений о сотрудничестве.

В рамках соглашений осуществляется взаимный обмен информацией, оказывается конкретная помощь в восстановлении нарушенных прав граждан, проводятся совместные практические и исследовательские работы, семинары, конференции в целях совершенствования механизмов правозащитной деятельности на местном и региональном уровнях. Кроме того, стороны оказывают друг другу содействие в расширении сотрудничества с зарубежными национальными институтами по защите прав человека, с международными организациями, что способствует развитию основных векторов международного сотрудничества.

В планах Уполномоченного актуализировать действующее соглашение о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека Таджикистана.

Уполномоченный особо отмечает важность и результативность взаимодействия с Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека В. Лутковской. В условиях, когда между органами государственной власти контакты сведены до минимума, а то и просто отсутствуют, этот «гуманитарный коридор» позволил быстро и своевременно помочь многим людям.

На первой встрече уполномоченных Украины и России, которая состоялась 21 июня 2016 года в Минске, был налажен конструктивный диалог по гуманитарным аспектам в рамках компетенций, основанный на принципе «защита прав человека вне политики».

Уполномоченный намерен и дальше укреплять двустороннее и многостороннее сотрудничество с омбудсменами зарубежных государств, развивать формат «правозащитной дипломатии», продолжить практику совместных мониторинговых посещений в целях оптимизации превентивных мер соблюдения прав и свобод российских граждан, находящихся за рубежом, и иностранных граждан, пребывающих на территории России, в интересах эффективного восстановления нарушенных прав человека и гражданина.

В рамках рассмотрения жалоб в интересах российских граждан, постоянно или временно находящихся за рубежом, Уполномоченный неоднократно обращался по поводу оказания содействия в защите их прав в адрес своих коллег, омбудсменов других государств, и получал помощь в решении конкретных вопросов по защите прав российских граждан.

В этой связи весьма актуально создание Евразийского альянса омбудсменов, который бы на первых порах объединил уполномоченных по правам человека



государств на территории постсоветского пространства в интересах обеспечения защиты прав человека и гражданина. Народы государств постсоветского пространства объединяют язык, общие исторические и культурные ценности, подчас — родственные связи. В них сильны межгосударственные миграционные процессы. Омбудсмены Азербайджана, Армении, Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана поддержали это предложение. В 2017 году Уполномоченный планирует перевести вопрос о создании Евразийского альянса омбудсменов в практическую плоскость.

В 2016 году продолжалась совместная работа с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и Советом Европы **по проектам, направленным на внедрение международных стандартов и механизмов правовой защиты, эффективное международное взаимодействие**. В настоящее время насчитывается четыре таких проекта: «Международные стандарты и механизмы в области прав человека для сотрудников федеральных и региональных администраций уполномоченных по правам человека», «Российские ОНК — новое поколение», магистерская программа «Международная защита прав человека», а также «Укрепление демократической стабильности в Чеченской Республике Российской Федерации».

Первый проект направлен на ознакомление региональных уполномоченных с системой органов Совета Европы и ООН, механизмами рассмотрения индивидуальных жалоб, а также международными обязательствами России в области защиты прав человека. В рамках указанных форм взаимодействия Уполномоченный совместно с представителями Совета Европы провели в ноябре 2016 года во Владимире второй круглый стол на тему «Применение международных стандартов в области прав человека региональными уполномоченными в Российской Федерации». Мероприятие получило высокую оценку со стороны уполномоченных и стало одним из инструментов развития сотрудничества с международными организациями.

В рамках проекта «Российские ОНК — новое поколение» члены общественных наблюдательных комиссий проходят тренинги, изучают основы законодательства и обмениваются опытом. В 2016 году в Москве, Ереване и Казани состоялись три пятидневных сессии для ведущих экспертов и 29 региональных двухдневных семинаров, в которых приняли участие более 550 человек из 53 ОНК страны.

Магистерская программа «Международная защита прав человека» для студентов осуществляется при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и методической поддержке Европейского междууниверситетского центра по правам человека и демократии (EIUC). Более подробно ход проекта отражен в параграфе «Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов и защиты».

Проект по укреплению демократической стабильности в Чеченской Республике Российской Федерации фактически оказался замороженным ввиду того, что первоначально поставленные задачи были выполнены, и в настоящее вре-

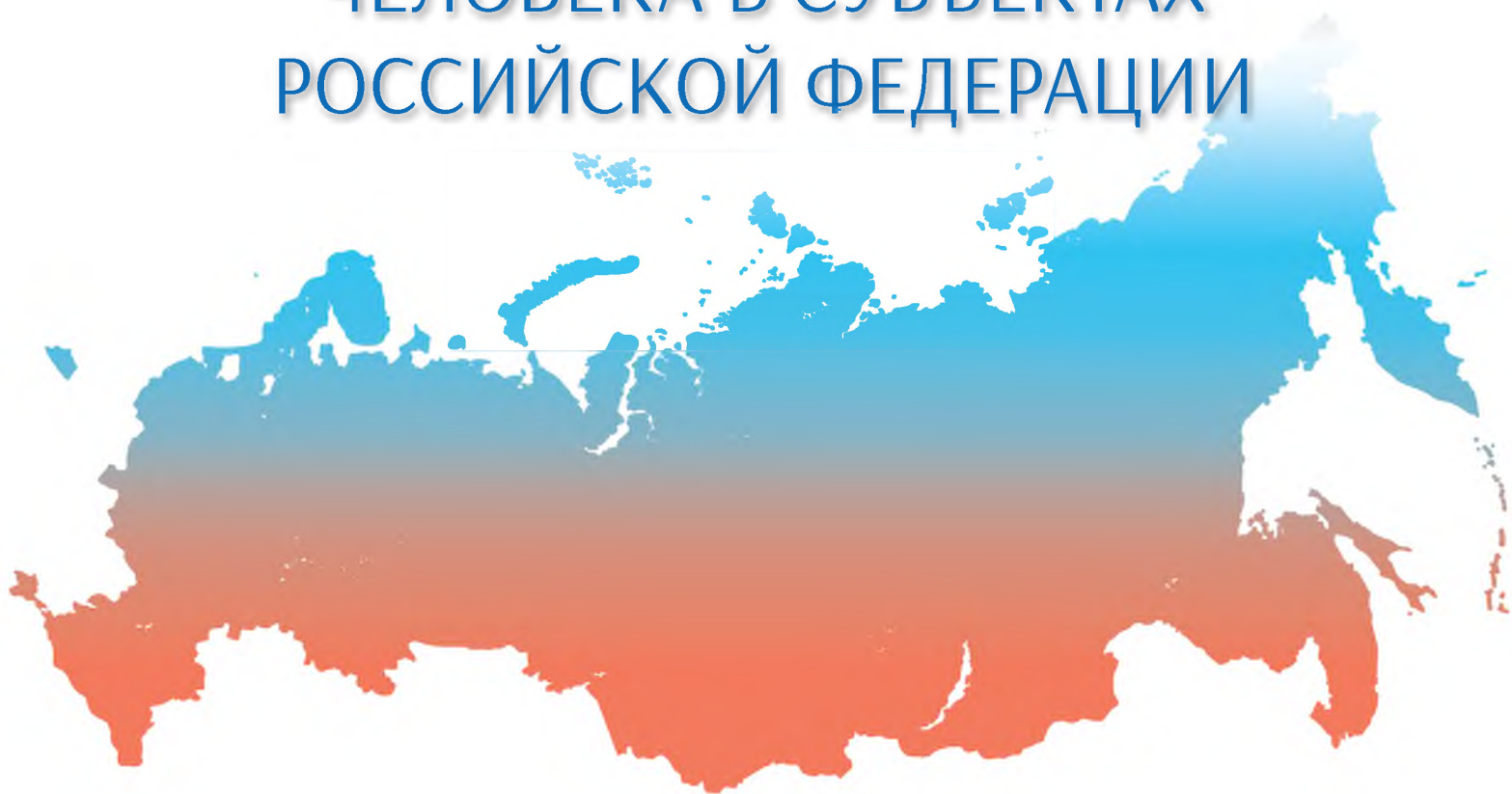
мя он требует реформирования с акцентом на усиление его социально-экономического аспекта в масштабе Северного Кавказа.

Вся работа Уполномоченного по международному сотрудничеству осуществлялась в тесном взаимодействии с МИД России, профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также Россотрудничеством.

Уполномоченный намерен продолжить активное взаимодействие с различными субъектами международного правозащитного сообщества, в том числе с омбудсменами зарубежных стран, участвовать в мероприятиях на различных международных площадках. Цель такого взаимодействия — донести до международного сообщества правдивую информацию о ситуации с правами человека в России, а также закрепить принцип универсальности прав человека и не допустить применения двойных стандартов в области прав и свобод человека и гражданина.

# 6

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



## 6.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Участие в судьбе конкретного человека, права которого были нарушены, или разрешение системных проблем в сфере защиты прав, как правило, требуют вмешательства надзорных или контрольных органов, наделенных специальными полномочиями по осуществлению комплекса действий, в компетенцию которых входит проверка фактов, изложенных в обращениях к Уполномоченному, а если такие факты подтверждаются, то привлечение виновных к ответственности, восстановление нарушенных прав, возмещение причиненного заявителям вреда.

Поэтому Уполномоченному невозможно обойтись без содействия этих органов. Чаще всего обращения Уполномоченного направлялись в прокуратуру, органы следствия, руководителям федеральных органов исполнительной власти и в суд (рис. 25).

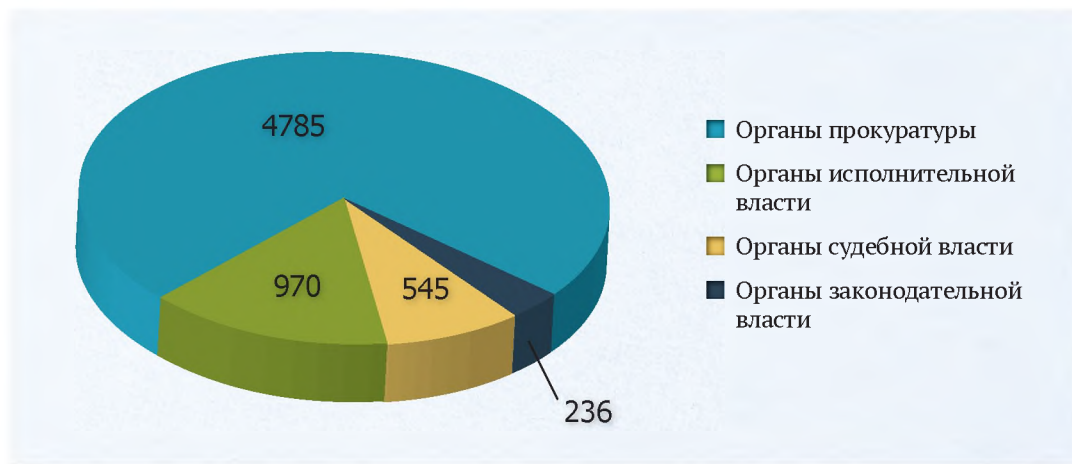


Рис. 25. Количество обращений, направленных Уполномоченным в государственные органы

Более половины обращений в суды и органы прокуратуры составляли ходатайства о проверке правомерности вступившего в законную силу конкретного решения, приговора, определения или постановления суда либо постановления судьи.

В Правительство Российской Федерации Уполномоченным было направлено 47 обращений, в Верховный Суд Российской Федерации — 92, в Следственный комитет Российской Федерации — 36.

Ни одно из обращений Уполномоченного в адрес руководителей органов государственной власти не осталось без внимания, по ним проводились проверки и принимались соответствующие меры по восстановлению нарушенных прав, если таковые были установлены.





Продолжилась практика участия представителей Уполномоченного в судебных заседаниях разного уровня при его обращении в суды с ходатайствами. В общей сложности представители Уполномоченного приняли участие в 42 заседаниях: в судах общей юрисдикции в порядке ст. 47 ГПК РФ — 31, в связи с административным исковым заявлением — 5, в судебных заседаниях в порядке надзора (подп. 1 и 4 п. 1 ст. 29 ФКЗ № 1) — 6.

Особое значение Уполномоченный придает взаимодействию с Конституционным Судом Российской Федерации, которое способствует выявлению положений законодательства, ущемляющих права и свободы человека: в 2016 году направлено три заключения (в порядке ст. 50 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>) и две жалобы (в порядке подп. 5 п. 1 ст. 29 ФКЗ № 1) в связи с нарушением конституционных прав и свобод граждан законом, примененным в конкретном деле.

Особенно наглядно эффективность взаимодействия Уполномоченного с иными государственными органами просматривалась при рассмотрении коллективных жалоб.

*К Уполномоченному поступило обращение 14 человек в связи с непризнанием заявителей потерпевшими по делу о мошенничестве, возбужденному в отношении В. Обманным путем В. вынудил заявителей оформить кредиты в ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» и присвоил заемные средства себе. При этом потерпевшим по делу был признан только банк, что дало ему возможность взыскать сумму похищенных средств с заявителей. В результате обращения Уполномоченного прокуратурой Ростовской области был инициирован пересмотр приговора суда в кассационном порядке. Приговор был отменен, дело возвращено прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.*

В рамках взаимодействия Уполномоченного с судами и органами прокуратуры имели место случаи восстановления прав не только самих заявителей, но также других лиц.

*К Уполномоченному поступила жалоба заявителя К. на угрозу жизни и здоровью жителей города Перми, созданную при эксплуатации магистрального нефтепровода Каменный Лог — Пермь, в частности, на отказ прокуратуры Пермского края в проведении внеплановой выездной проверки. Уполномоченным направлено ходатайство в адрес Генеральной прокуратуры Российской Федерации о проведении проверки обоснованности отказа прокуратуры Пермского края, проверки доводов заявителя и о разрешении жалобы по существу. В результате принятых мер были выявлены нарушения при эксплуатации магистрального нефтепровода, органами прокуратуры внесены представления об устранении выявленных нарушений, виновные лица привлечены к административной и дисциплинарной ответственности. Тем самым восстановлены права неопределенного круга лиц — жителей города Перми.*

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

При рассмотрении жалоб Уполномоченный вправе проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами **проверку деятельности государственных органов, а также поручать проведение таких проверок уполномоченным органам** (подп. 4, 5 п. 1 ст. 23 ФКЗ № 1). В ходе проверок, например, нашли подтверждение обстоятельства по жалобе проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания граждан на ненадлежащие действия администраций.

*В ходе проверки, проведенной по поручению Уполномоченного Министерством социально-демографической и семейной политики Самарской области по жалобе сотрудников ГБУ СО «Сызранский пансионат для инвалидов (психоневрологический интернат)» и ГБУ СО «Сызранский пансионат для ветеранов труда», были подтверждены факты оснащения служебных помещений администрации и медицинского персонала пансионата для инвалидов мебелью, бытовой, аудио- и видеотехникой, приобретенными на личные денежные средства подопечных. В результате были оперативно приняты меры, исключающие использование указанных предметов для обеспечения работы сотрудников пансионата и дальнейшее приобретение за счет недееспособных граждан товаров, не предназначенных для дальнейшего пользования ими подопечными.*

По проблемам, поднятым в ежегодных докладах Уполномоченного, и высказанным в них рекомендациям правоприменительного характера органами государственной власти, как правило, принимаются конкретные меры. В 2016 году в адрес Уполномоченного поступило 8 ответов от федеральных органов исполнительной власти (от Минобороны России, Минюста России, Минздрава России, Минобрнауки России, Минстроя России, Минприроды России, ФМС России, ФАДН России), направленных в порядке информирования о принимаемых мерах и планируемых мероприятиях в целях решения проблем осуществления и защиты прав человека, о которых упоминалось в Докладе за 2015 год. В частности:

— поддержана инициатива Уполномоченного о формировании в субъектах Российской Федерации специальных комиссий для решения жизненно важных проблем пострадавших людей, находящихся в пунктах временного пребывания на территории Российской Федерации;

— приняты меры по защите лесов и выжиганию сухой травы в целях недопущения крупных пожаров: в 2016 году улучшилась пожароопасная обстановка [по данным Минприроды России, на 10% снизились показатели лесных пожаров и площадь, пройденная огнем; размер ущерба, причиненного лесными пожарами на землях лесного фонда, сократился в 3,8 раза (с 56,4 млрд до 15,2 млрд руб.)];

— Росздравнадзором восстановлены права на получение качественной и безопасной медицинской помощи 5086 граждан, защищены права 366 140 человек на получение качественной и безопасной медицинской помощи, восстановлены в правах на получение бесплатных лекарственных препаратов



4022 человека, на получение лекарственных препаратов в целях обезболивания — 675 граждан. Росздравнадзор сообщил, что при планировании контрольных мероприятий на 2017 год положения Доклада Уполномоченного будут учтены в части включения в план проверок медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь и осуществляющих санаторно-курортное лечение.

Однако результативность реализации предложений Уполномоченного (в том числе нормотворческого характера) невысока. В связи с этим предлагается закрепить более конкретный механизм рассмотрения рекомендаций Уполномоченного, адресованных органам исполнительной власти, излагаемых в ежегодных и специальных докладах.

Одной из традиционных форм взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти является его **участие в совещаниях и коллегиях органов государственной власти, в координационных органах, а также в совместных рабочих группах по подготовке законопроектов и других нормативных правовых актов, затрагивающих права граждан.**

*Уполномоченный принимал участие в коллегиях, совещаниях и конференциях Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, ряда министерств и служб.*

*В составе межведомственной рабочей группы, сформированной совместно с Минюстом России и ФСИН России для совершенствования законодательства, касающегося соблюдения и защиты прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, сотрудниками Аппарата Уполномоченного прорабатывался вопрос о внесении изменений в УК РФ, УИК РФ, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>1</sup>; о совершенствовании подзаконного регулирования отношений в сфере исполнения наказаний, содержания под стражей подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений.*

Плодотворным является сотрудничество Уполномоченного с органами государственной власти и должностными лицами, осуществляемое в рамках работы координационных органов.

*В рамках работы Правительственной комиссии по профилактике правонарушений представители Аппарата Уполномоченного участвовали в выработке рекомендаций<sup>2</sup>, связанных с профилактикой детской преступности, ресоциализацией и социальной адаптацией лиц, освободившихся из мест лишения свободы<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>2</sup> См.: Правительственная комиссия по профилактике правонарушений: протоколы заседаний комиссии // Официальный сайт МВД России. URL: [https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/prav\\_kom/com\\_work](https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/sovorg/prav_kom/com_work) (дата обращения: 02.03.2016).

<sup>3</sup> См.: Там же (дата обращения: 12.01.2016).

*По итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшегося 8 декабря 2016 года, Президентом Российской Федерации был утвержден Перечень поручений, среди которых Правительству Российской Федерации было поручено представить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих реализацию мер социальной реабилитации и адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Дальнейшее развитие законодательства в части гарантий ресоциализации и социальной адаптации бывших заключенных находится на контроле Уполномоченного.*

Ряд координационных межведомственных совещаний был проведен непосредственно Уполномоченным по его инициативе в связи с обращениями граждан по системным вопросам, затрагивающим их права.

*Ранее, например, отмечалось, что Уполномоченным проведено межведомственное совещание по обсуждению проблемы освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью, по результатам которого создана межведомственная рабочая группа из представителей правозащитных организаций, научного сообщества, органов исполнительной власти и Аппарата Уполномоченного по подготовке проекта соответствующего законодательного акта в указанной сфере.*

Возросла интенсивность взаимодействия Уполномоченного с палатами Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам совершенствования законодательства. Уполномоченный и его представители приняли участие в 35 мероприятиях, проходивших в Государственной Думе, и в 18 мероприятиях — в Совете Федерации.

*По итогам состоявшегося в Совете Федерации заседания Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества на тему «О состоянии и перспективах развития институтов уполномоченных по правам человека и системы общественного контроля на федеральном и региональном уровнях», а также по результатам проведенного Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации круглого стола «Государственные институты защиты прав человека: опыт и перспективы развития в контексте 50-летия принятия международных пактов о правах человека» была образована совместная рабочая группа, целью которой является разработка предложений, направленных на совершенствование законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровнях и совершенствование правозащитной системы как целостного механизма, включающего работу всех институтов гражданского общества.*

В 2016 году Уполномоченный провел ряд рабочих встреч с руководителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации



(республик Дагестан, Крым, Татарстан и Тыва, Камчатского края, Орловской, Владимирской и Новосибирской областей, городов федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, Ненецкого автономного округа), в рамках которых обсуждались актуальные вопросы сотрудничества в различных сферах, имеющих отношение к вопросам обеспечения избирательных прав граждан в период проведения в сентябре 2016 года выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также организации совместной работы по решению проблем в области прав человека.

Оперативному и эффективному разрешению правозащитных вопросов способствовало также взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка.

Взаимодействие с каждым органом исполнительной власти имеет свою специфику. Поэтому между Уполномоченным и другими федеральными государственными органами начиная с 2004 года заключаются **двусторонние соглашения о сотрудничестве и взаимодействии**.

Как показывает практика, взаимодействие на базе соглашений способствует оперативному решению вопросов восстановления прав граждан, связанных с компетенцией соответствующих государственных органов, взаимному обогащению информацией по вопросам ситуации с правами человека в том или ином секторе общественных отношений, более качественному осуществлению правового просвещения и достижению других положительных результатов.

В 2016 году были подписаны соглашения с Федеральной службой судебных приставов, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Ранее такие соглашения были заключены с Генеральной прокуратурой Российской Федерации (от 3 мая 2007 года); Главной военной прокуратурой (от 16 июня 2006 года); МВД России (от 14 сентября 2004 года) и Минобороны России (от 11 ноября 2009 года).

*В рамках реализации Соглашения о порядке взаимодействия Уполномоченного и Федеральной службы судебных приставов 29 сентября 2016 года был проведен единый день приема граждан по проблематике соблюдения прав граждан при исполнении судебных решений. Мероприятие проводилось при совместном участии ФССП России и Уполномоченного, а также руководителей региональных управлений ФССП России и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Большинство обращений, поступивших от граждан в ходе этой акции, касалось неисполнения должниками судебных решений по выплатам алиментов на содержание несовершеннолетних детей. Кроме того, гражданами были подняты проблемы социального характера: предоставление жилья, выплата задолженно-*

## 6 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2016



*Совместный открытый прием Аппарата Уполномоченного и Федеральной службы судебных приставов.  
Москва, июль 2016 года*

*сти по заработной плате и другие. В единый день приема всем обратившимся были даны подробные разъяснения. По некоторым мерам принудительного исполнения, принятым судебными приставами-исполнителями, проведены проверки.*

*Соглашение о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в период проведения избирательных кампаний и кампаний референдума наряду с такими традиционными формами взаимодействия, как обмен информацией, проведение совместных мероприятий (включая проверки информации о нарушениях избирательных прав граждан), предусматривает также организацию «горячих линий» связи с избирателями. Взаимодействие в указанной форме было осуществлено в ходе избирательной кампании в 2016 году. Кроме того, на основании Соглашения в части сотрудничества по совершенствованию законодательства 8 декабря 2016 года Координационный совет российских уполномоченных по правам человека направил в ЦИК России предложения по совершенствованию избирательной системы<sup>1</sup>.*

Деятельность по укреплению взаимодействия и сотрудничества с федеральными органами государственной власти и иными государственными органами и должностными лицами планируется продолжать, имея в виду поиск новых форм, направленных на эффективное соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

<sup>1</sup> Так, было предложено усилить противодействие административному ресурсу посредством закрепления нормы, предписывающей главам субъектов Российской Федерации, участвующим в избирательной кампании в качестве кандидатов, на время выборов уходить в отпуск и воздержаться от появления в СМИ.



## 6.2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Взаимодействию с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — региональные уполномоченные), оказанию им организационной, правовой, информационной и иной помощи Уполномоченный придает особое значение. Качественное выполнение задач, возложенных на федерального и региональных уполномоченных, возможно лишь на основе объединения усилий, оказания содействия друг другу. Через сотрудничество обеспечивается системность и развитие института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

Региональные уполномоченные являются важным элементом в общей системе государственной защиты прав человека и гражданина. Очевидные преимущества института региональных уполномоченных обусловлены их географической близостью; территориальной доступностью для граждан; знанием социальных, экономических, культурных особенностей субъектов Российской Федерации, локальных правовой и политической систем.

Закрепление в 2015 году на федеральном уровне основ правового статуса региональных уполномоченных и **обязательного согласования их кандидатур при назначении на должность и освобождении от должности с Уполномоченным обеспечило единообразный подход к формированию института уполномоченных по правам человека в нашей стране**, а также способствовало усилению гарантий их независимости.

В 2016 году окончательно завершилось формирование института уполномоченных во всех субъектах Российской Федерации. Только в текущем году было проведено согласование кандидатур вновь назначаемых уполномоченных в 24 субъектах Российской Федерации. **Во всех 85 субъектах теперь приняты и действуют специальные законы, закрепляющие их статус, и назначены уполномоченные.**

Разрешилась и многолетняя эпопея, связанная с назначением региональных уполномоченных в Республике Тыва и Чукотском автономном округе, где в одном случае уполномоченный был назначен спустя 17 лет после принятия специального регионального закона, а в другом — через 11 лет. Этим назначениям во многом способствовало конструктивное сотрудничество Уполномоченного и руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации.



Фото из личного архива Уполномоченного

*Уполномоченный по правам человека в Республике Коми Надежда Николаевна Быковская и уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Александр Владимирович Шишлов. Москва, июнь 2016 года*

Результаты правозащитной деятельности региональных уполномоченных за 2016 год представлены в «Правозащитной карте России», составляющей приложение к Докладу.

Взаимодействие федерального и региональных уполномоченных осуществлялось по следующим основным направлениям: взаимодействие при рассмотрении обращений граждан; координация правозащитной деятельности; содействие распространению опыта деятельности региональных уполномоченных; оказание содействия в развитии законодательства о региональных уполномоченных; рабочие встречи с региональными уполномоченными.

**Взаимодействие при рассмотрении обращений граждан** осуществлялось прежде всего путем взаимных обращений об оказании содействия в разрешении жалоб. Из более чем 1200 обращений, поступивших в 2016 году от региональных уполномоченных к федеральному, 287 содержали просьбы об использовании его возможностей для защиты прав граждан. Структура обращений приведена на рис. 26.

Региональные уполномоченные чаще всего обращались за помощью к Уполномоченному в вопросах защиты и восстановления прав граждан, нарушенных при проведении дознания и предварительного следствия, относительно условий в местах принудительного содержания, по проблемам миграции и гражданства (определение правового статуса граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, правового положения граждан государств — участников СНГ на территории Российской Федерации и др.), сферы уголовно-исполнительного производства (условий отбывания наказания в исправительных учреждениях).





Рис. 26. Структура вопросов, по которым региональные уполномоченные обращались за содействием к Уполномоченному

Вот один из характерных примеров содействия Уполномоченного коллегам из регионов.

*В аппарат уполномоченного Республики Хакасия в ноябре 2014 года обратилась гражданка Украины, ранее проживавшая в Сирии, откуда из-за войны она вместе с мужем-сирийцем и детьми была вынуждена эмигрировать. Для натурализации в России у них не было некоторых документов, что могло повлечь депортацию. Заканчивался срок визы, а семья не могла воссоединиться. Принудительная высылка мужа и сына в Сирию или в Луганскую область, по мнению заявительницы, грозила им смертельной опасностью. Региональный уполномоченный срочно адресовал федеральному Уполномоченному просьбу о содействии в доставке результатов тестирования, которое проходило в Москве. Полный пакет необходимой документации был представлен в УФМС Хакасии своевременно. В ноябре 2016 года при содействии Уполномоченного документы на получение российского гражданства были оформлены.*

Наблюдался и обратный процесс, когда Уполномоченный обращался с просьбой о содействии к региональным уполномоченным. Из 900 писем Уполномоченного и его Аппарата, направленных региональным уполномоченным в 2016 году, 84 содержали просьбу об оказании содействия по обращениям граждан. Чаще

всего Уполномоченный обращался к региональным коллегам по вопросам содействия в восстановлении жилищных прав граждан (19%), в проведении проверок условий отбывания наказания в исправительных учреждениях (19%), соблюдении прав граждан в сфере гражданства и миграции (7,1%), а также по вопросам восстановления семейных прав граждан (7,1%).

*В феврале 2016 года к Уполномоченному обратилась жительница Ростовской области с жалобой на отказ ОУФМС в регистрации ее по месту жительства. В определенный период времени у нее не было штампа о регистрации по месту жительства в связи с утратой паспорта. Даже при наличии вступившего в законную силу решения суда, признавшего ее право пользования жильем и регистрации в нем, гражданке отказывали в принятии документов до решения вопроса о наложении на нее крупного административного штрафа за длительное проживание без регистрации. Уполномоченный обратился к уполномоченному по правам человека в Ростовской области с просьбой встретиться лично с гражданкой и оказать ей содействие в восстановлении нарушенных прав. В итоге заявительница была зарегистрирована по месту жительства.*

Большое внимание Уполномоченный уделял координации деятельности региональных уполномоченных по правам человека.

В минувшем году продолжил свою деятельность **Координационный совет российских уполномоченных по правам человека** — совещательный орган, созданный еще в 2001 году на началах добровольного самоуправления и сотрудничества уполномоченных. Возглавляет совет Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, а в его состав входят все уполномоченные по правам человека субъектов Российской Федерации. Члены Координационного совета обмениваются опытом правозащитной деятельности, согласовывают концептуальные и методологические подходы, определяют пути и способы решения проблем в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Традиционно Координационный совет собирается один раз в полгода.

В 2016 году на июньском Координационном совете рассматривались вопросы взаимодействия уполномоченных по правам человека с органами государственной власти, общественными палатами, правозащитниками и международными организациями. Особое внимание было уделено текущим совместным проектам, в частности деятельности по мониторингу доступности правосудия и проекту «Российские ОНК — новое поколение».

Координационный совет в декабре был посвящен результатам правозащитного мониторинга соблюдения прав граждан в ходе избирательной кампании в Государственную Думу VII созыва, а также вопросам исполнения судебных решений, взаимодействия с Федеральной службой судебных приставов и другим темам. В заседании Координационного совета приняли участие руководители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСИН России, ФССП России, депутаты Государственной Думы и чле-



Фото из личного архива Уполномоченного

*Координационный совет российских уполномоченных по правам человека.  
Июнь 2016 года*

ны Совета Федерации, которым региональные уполномоченные могли задать вопросы и высказать свои пожелания.

В 2016 году начал свою деятельность **Совет уполномоченных по правам человека** — консультативный и совещательный орган, действующий с целью обеспечения эффективной деятельности региональных уполномоченных, в состав которого входит по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В минувшем году было проведено три таких заседания, на которых рассматривались вопросы совершенствования государственной правозащитной политики.

Направление деятельности Уполномоченного, связанное с координацией усилий всех российских уполномоченных по правам человека в рамках их совместных коллегиальных структур, обретает новые перспективы и динамику.

**Уполномоченный придавал особое значение распространению опыта работы региональных уполномоченных.** Наряду с координационными органами, о которых говорилось выше, важную роль в распространении опыта правозащитной деятельности играет реализация совместных прикладных проектов, посвященных проблематике прав человека и методов их государственной защиты.

К таким проектам может быть отнесен Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, первый номер которого был издан в декабре 2016 года. Опыт подготовки и издания этого выпуска показал, что он имеет перспективы стать мощной площадкой для разноплановых дискуссий, связанных с правозащитной тематикой, важнейшую роль в которой играют

аналитические и даже доктринальные материалы, исходящие от региональных уполномоченных и представителей научного сообщества. Бюллетень планируется издавать в преддверии каждого Координационного совета уполномоченных по правам человека, а его главная тема будет совпадать с темой Совета. Большинство информационных материалов предполагается посвящать анализу и практике региональной правозащитной деятельности, обмену опытом и мнениями региональных уполномоченных по злободневным проблемам, с которыми они сталкиваются, а также поиску путей их решения.

Задачам поиска и распространения информации о деятельности региональных уполномоченных служит новый **информационно-просветительский проект «Правозащитная карта России»**. Целями его создания в том числе являются выявление наиболее эффективных механизмов восстановления прав человека, распространение передового опыта деятельности уполномоченных.

Одним из важнейших каналов распространения информации о деятельности региональных уполномоченных является **официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**. Ежедневно в разделе «В России» публикуются примеры успешной практики, а также материалы о значимых событиях из деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В 2016 году было подготовлено и размещено 385 информационных сообщений об опыте работы региональных уполномоченных. Кроме того, на официальном сайте Уполномоченного на постоянной основе публикуются анонсы предстоящих значимых мероприятий в регионах, проведение которых способствует популяризации института уполномоченных. В настоящее время прорабатывается вопрос внедрения интерактивных электронных платформ в сети Интернет для упрощения коммуникации российских уполномоченных по правам человека.

В целях оказания правовой и методической помощи в адрес уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации регулярно направлялись рекомендации, аналитические и обзорные документы, в том числе по итогам проведения координационных советов.

Уполномоченный осуществляет **постоянный мониторинг законов субъектов Российской Федерации, определяющих организационно-правовой статус региональных уполномоченных** и регулирующих вопросы защиты прав граждан.

В 2016 году в помощь региональным уполномоченным были направлены рекомендации по подготовке законов субъектов Российской Федерации «Об уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации». При подготовке законопроектов эти рекомендации были использованы в 32 субъектах Российской Федерации. В настоящее время все 85 региональных законов об уполномоченных по правам человека приведены в соответствие с федеральным законодательством, в результате чего повышен статус института и расширены возможности уполномоченных в каждом субъекте Российской Федерации.



В случаях выявления фактов нарушения региональных законов Уполномоченный обращался к руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Липецкой и Иркутской областей, Еврейской автономной области) с соответствующими предложениями.

В течение года Уполномоченный силами сотрудников Аппарата провел мониторинг правовых и организационных основ деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации, а также практики использования юридических инструментов, которыми они имеют возможность оперировать для защиты прав граждан. Региональные уполномоченные предлагают следующие меры регулирования их деятельности:

- предоставить им право законодательной инициативы;
- наделить их правом принимать участие в заседаниях органов законодательной власти субъектов Российской Федерации с правом совещательного голоса;
- рекомендовать включить их в состав консультативных органов при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации;
- закрепить обязанность органов государственной власти и должностных лиц субъекта Российской Федерации рассматривать заключения и доклады уполномоченных и по результатам рассмотрения принимать постановления о мерах по устранению указанных в них нарушений прав и свобод человека и гражданина;
- предоставить региональным уполномоченным право присутствовать при судебном рассмотрении дела в кассационном порядке;
- наделить регионального уполномоченного и его аппарат статусом государственного органа с правами юридического лица и главного распорядителя бюджетных средств;
- разработать единые нормативы (рекомендации), регулирующие обеспечение деятельности уполномоченных в части финансирования и установления штатной численности аппаратов уполномоченных исходя из численности населения в субъекте Российской Федерации;
- наделить работников аппаратов уполномоченных по правам человека статусом государственных служащих субъектов Российской Федерации;
- отнести расходы на обеспечение деятельности региональных уполномоченных и их аппаратов к статьям бюджета, объем финансирования которых на каждый последующий год должен быть не меньше, чем в текущем;
- предусмотреть обязанность финансового органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации рассматривать предложение уполномоченного при подготовке проекта областного бюджета на очередной финансовый год в части финансирования расходов на обеспечение деятельности уполномоченного и его аппарата;
- закрепить положение о том, что вмешательство в деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей,

установленных законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации об уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации, а равно воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в иной форме влечет ответственность, установленную федеральными законами и законодательством субъекта Российской Федерации;

— сформировать общероссийскую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации сотрудников аппаратов уполномоченных по правам человека и специалистов, содействующих региональным уполномоченным в их деятельности по защите прав человека;

— определить процедуру обращения в суд с административным иском заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц) граждан, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также наделять правом лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах.

Некоторые из вышеупомянутых предложений могут быть реализованы региональным законодателем самостоятельно. Вместе с тем принятие федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации» смогло бы обеспечить более четкий стандарт функционирования единого института региональных уполномоченных в нашей стране. Единственная статья, посвященная правовому статусу региональных уполномоченных, имеющаяся в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, не решает всех проблем. Неодинаковое юридическое закрепление статуса, разнородность в определении функциональных и организационных основ деятельности региональных уполномоченных в отдельных субъектах Российской Федерации ставят в неравные условия жителей различных регионов, обращающихся за защитой своих прав.

В 2016 году федеральный Уполномоченный провел более 50 **рабочих встреч с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации** и осуществил 12 поездок в регионы для изучения опыта региональных уполномоченных, имеющих в их деятельности проблем и поиска путей их решения.

Выезды Уполномоченного в регионы особенно важны в случаях, когда к нему поступают сигналы о предполагаемых нарушениях прав и свобод человека, которые носят особо резонансный и сложный характер.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.



Уполномоченный и сотрудники его Аппарата участвовали в работе координационных советов региональных уполномоченных и мероприятий, проводимых ими в Центральном, Северо-Кавказском, Северо-Западном, Приволжском, Сибирском, Южном и Дальневосточном федеральных округах.

В преддверии выборов в Государственную Думу в целях проведения правозащитного мониторинга соблюдения избирательных прав граждан состоялись выезды в город Санкт-Петербург, Республику Татарстан, Орловскую, Владимирскую и Московскую области.

Во Владимирской области и Республике Дагестан проведены круглые столы «Применение международных стандартов в области прав человека региональными уполномоченными в Российской Федерации» и «Правовое просвещение граждан как инструмент обеспечения соблюдения и защиты их прав и законных интересов».

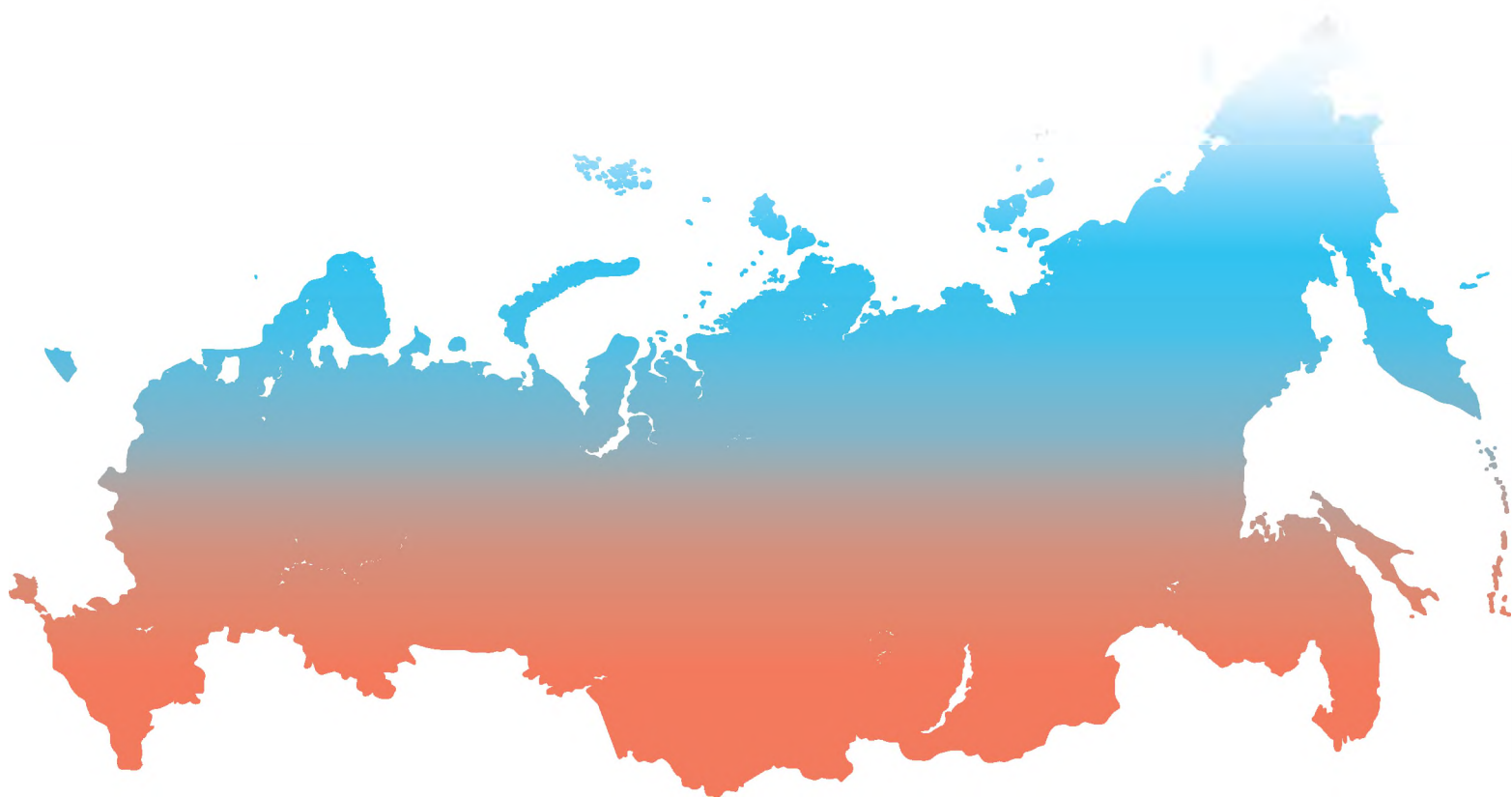
Одной из острых проблем организации деятельности региональных уполномоченных является малочисленность их рабочих аппаратов, а то и их практическое отсутствие во многих субъектах Российской Федерации. По этому поводу Уполномоченным было направлено 7 обращений к полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах, а также 13 обращений к главам субъектов Российской Федерации с просьбой оказать содействие в решении задач по созданию в регионах аппаратов уполномоченных со штатной численностью, необходимой для эффективного выполнения уполномоченными их задач. Положительно восприняли эти обращения руководители Владимирской и Курганской областей, Республики Северная Осетия — Алания, Республики Марий Эл и Ямало-Ненецкого автономного округа. К сожалению, главы остальных субъектов Российской Федерации в своих ответах Уполномоченному констатировали невозможность увеличения численности аппаратов региональных уполномоченных из-за финансово-экономических обстоятельств. Проблема с формированием полноценных материально и технически обеспеченных аппаратов региональных уполномоченных остается не до конца решенной и находится на контроле Уполномоченного.





# 7

## РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



В своей деятельности Уполномоченный опирается на рабочий аппарат, который в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» призван осуществлять юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение его работы.

В рамках обозначенных направлений деятельности сотрудники Аппарата: осуществляют прием и изучение жалоб граждан о нарушениях их прав и свобод, вносят предложения Уполномоченному по принятию решения по жалобам;

проводят мониторинг соблюдения в Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, обобщают, систематизируют и анализируют информацию об их нарушениях, вырабатывают по результатам мониторинга предложения для Уполномоченного по мерам, направленным на устранение недостатков в правозащитной практике;

проводят юридический анализ нормативных правовых актов, регулирующих права и свободы человека и гражданина, а также их проектов, готовят предложения для Уполномоченного по совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и гражданина, участвуют в нормотворческой деятельности с другими государственными органами;

содействуют распространению знаний о правах и свободах человека и гражданина через средства массовой информации, печатные издания и учебные образовательные программы;

взаимодействуют с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации; обеспечивают мероприятия Уполномоченного по координации их деятельности, подготовке материалов для согласования кандидатур на назначение на должность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и прекращение полномочий;

обеспечивают взаимодействие Уполномоченного с государственными органами и институтами гражданского общества в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечивают сотрудничество Уполномоченного с международными органами и организациями в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина.

Аппаратом руководит непосредственно Уполномоченный. Он же утверждает Положение об Аппарате, его структуру, штатное расписание; самостоятельно разрабатывает и исполняет смету расходов на обеспечение деятельности Уполномоченного и его Аппарата из средств федерального бюджета, осуществляет оперативное управление имуществом, необходимым Аппарату для осуществления деятельности. Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица.

Структурно Аппарат состоит из руководства, включающего управляющего делами и его заместителей, а также восьми управлений (рис. 27), осуществляющих рассмотрение обращений граждан, поступающих Уполномоченному, и обеспечивающих иные основные направления деятельности (правовое просвещение, международное сотрудничество, совершенствование законодатель-



ства, поддержание взаимодействия с государственными органами и институтами гражданского общества).

Общая численность Аппарата составляет 200 федеральных государственных служащих. Все служащие имеют высшее образование, из них 65% обладают квалификацией юриста. В Аппарате работают три заслуженных юриста Российской Федерации, два доктора наук и 17 кандидатов наук.

Процесс формирования и совершенствования Аппарата Уполномоченного продолжается уже почти 20 лет и характеризуется проблемой постоянной нехватки кадров, необходимых для полноценного функционирования Уполномоченного, особенно на настоящем этапе, когда поток обращений к Уполномоченному значительно возрос. Упомянутая численность рабочего Аппарата остается неизменной на протяжении 17 лет, хотя число обращений к Уполномоченному увеличилось за это время почти в 10 раз, что затрудняет своевременное и качественное рассмотрение обращений граждан.

Другая проблема Аппарата связана с низкой социальной защищенностью его работников. Уровень денежного содержания работников Аппарата остается низким. Это обстоятельство негативно сказывается на привлечении в Аппарат высококвалифицированных специалистов, обладающих необходимыми знаниями и способностями для работы в данной уникальной сфере.

Еще один злободневный вопрос, требующий разрешения, связан с полномочиями сотрудников Аппарата. Их современный набор не может качественно и своевременно поддерживать деятельность Уполномоченного. Сотрудники Аппарата не вправе применять предоставленный Уполномоченному Федеральным конституционным законом инструментарий, за исключением участия по доверенности Уполномоченного в судопроизводстве в установленных законом формах, в работе парламентской комиссии и парламентских слушаниях, в проверках, проводимых совместно с другими государственными органами.

На практике этого оказывается явно недостаточно. Целесообразно предоставить Уполномоченному возможность возлагать на должностных лиц Аппарата выполнение его полномочий, в том числе по участию в различных официальных мероприятиях, проведении проверки по жалобе, по посещению органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений по запросу и получению от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалобы, по ознакомлению с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Аналогичные положения имеются в законодательстве об уполномоченных по правам человека в Армении, Украине, Узбекистане и ряде других государств. Введение подобных новелл, несомненно, повысило бы эффективность защиты прав и свобод человека и граждан.

## СХЕМА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ РАБОЧЕГО АППАРАТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



### Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Управляющий делами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Советники, помощники

Заместитель управляющего делами

Заместитель управляющего делами

Заместитель управляющего делами

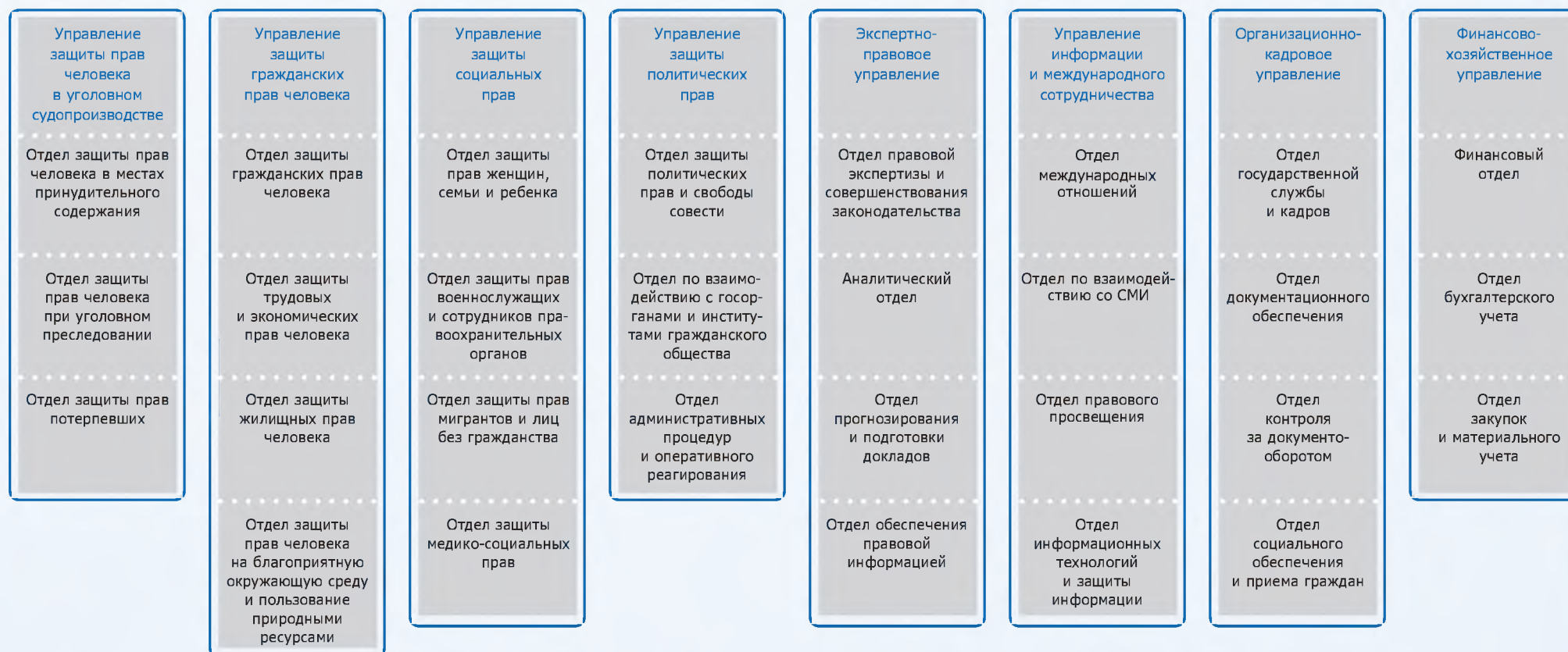
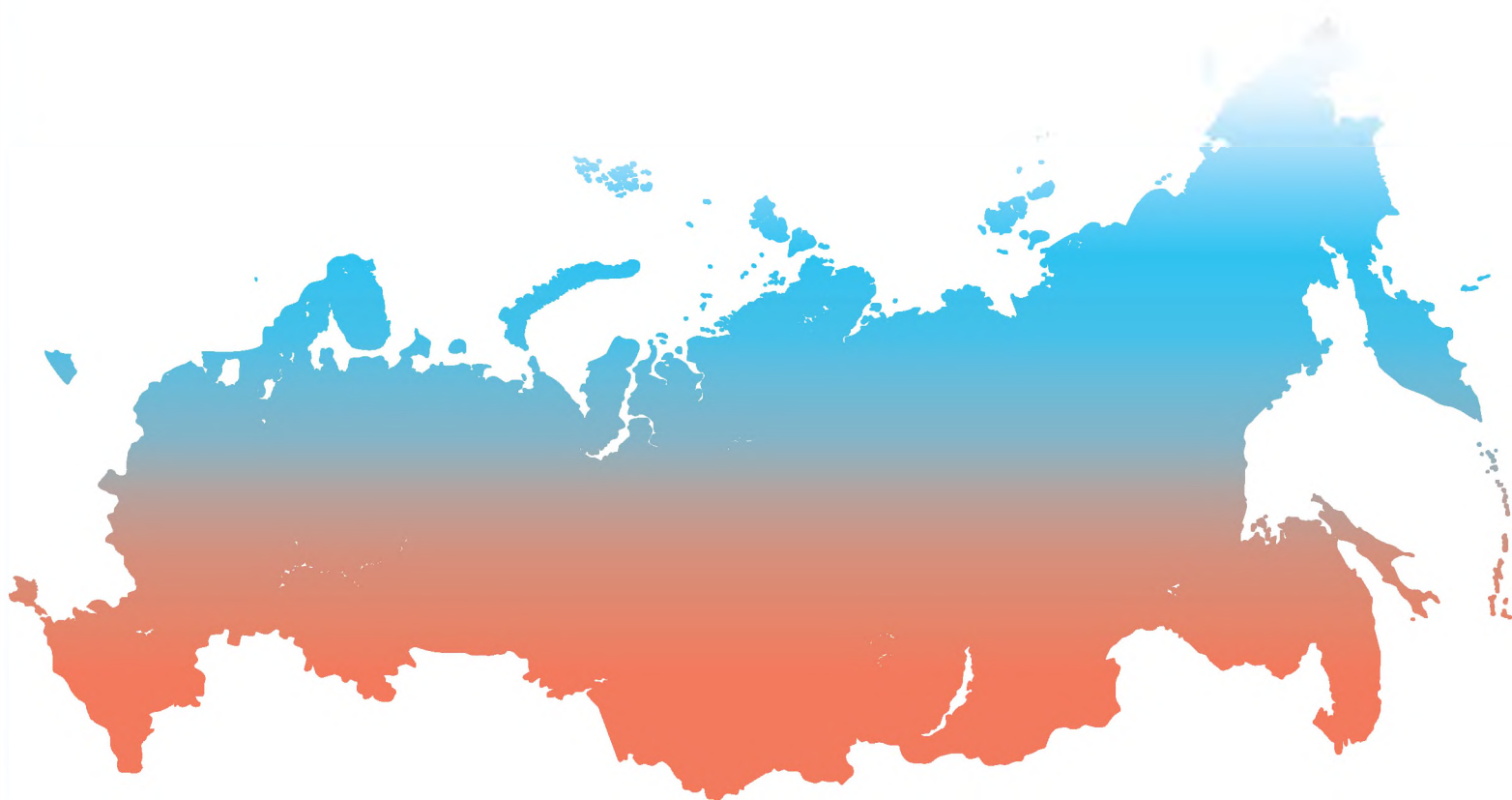


Рис. 27. Схема организационной структуры Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

# 8

## РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ



Исходя из изложенных в Докладе проблем, Уполномоченный предлагает государственным органам рассмотреть возможность осуществления ряда мер в целях обеспечения **соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина**.

#### **СОВЕТУ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— рассмотреть вопрос о подготовке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (*параграф 6.2. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*).

#### **ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

##### **ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:**

— № 73983-5 «О внесении изменений в статью 72 Уголовного кодекса Российской Федерации», в части зачета времени содержания под стражей (*параграф 4.1. Защита прав человека в уголовном судопроизводстве*);

— № 949326-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания» (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);

— № 901151-6 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» по вопросам отбывания наказания в воспитательных колониях (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);

— № 4058-7 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в целях защиты прав детей, родители которых отбывают наказание в виде лишения свободы» (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);

##### **рассмотреть возможность разработки следующих проектов федеральных законов:**

— О внесении изменений в статью 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в части предоставления возможности перевода осужденного из одного исправительного учреждения в другое в целях обеспечения его права на свидание с близкими родственниками (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);

— О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях оптимизации стадии возбуждения уголовного дела (*параграф 4.2. Защита прав потерпевших*);



— О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части выделения в составе преступлений уголовных проступков (*параграф 4.1. Защита прав человека в уголовном судопроизводстве*).

#### **ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования в части предоставления инвалидам, использующим специальный транспорт, льгот при использовании платных автомобильных дорог и автомобильных дорог, содержащих платные участки [*параграф 2.4. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (миграция)*];

— рассмотреть вопрос об ограничении времени пребывания в специальных учреждениях, предназначенных для временного содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации [*параграф 2.4. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (миграция)*];

— выступить с законодательной инициативой по внесению изменений в статью 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в части совершенствования оснований привлечения к уголовной ответственности за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования (*параграф 2.6. Право на проведение и участие в публичных мероприятиях*);

— рассмотреть вопрос об увеличении срока на обращение работника в суд за разрешением индивидуального трудового спора об увольнении до 3 месяцев, а также о дополнении статьи 357 Трудового кодекса Российской Федерации положением, устанавливающим десятидневный срок обжалования работодателем в суд предписания государственного инспектора труда и в случае обращения работника по вопросу своего увольнения в Федеральную инспекцию труда (*параграф 3.1. Трудовые права*);

— рассмотреть вопрос о зачете периодов военной и приравненной к ней службы в общую продолжительность стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, который дает право на получение жилищных субсидий (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— рассмотреть вопрос о предоставлении лицам, являющимся бывшими военнослужащими Вооруженных Сил Украины и признанным гражданами Российской Федерации в результате принятия Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, равных возможностей по обеспечению жильем с военнослужащими запаса Российской Федерации (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— рассмотреть вопрос о дополнительном финансировании мероприятий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, включая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, семей с детьми-инвалидами; лиц, пострадавших в результате чрезвычайных обстоятельств; военнослужа-

щих, сотрудников правоохранительных органов (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— рассмотреть вопрос о разработке федеральной целевой программы, направленной на обеспечение жилищных прав граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и подлежащих отселению с территории комплекса «Байконур» (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— принять меры, направленные на обеспечение нуждающихся граждан жилыми помещениями маневренного фонда (*параграф 3.2. Право на жилище*);

— ускорить доработку проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 302 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 3 Жилищного кодекса Российской Федерации» в целях более полного обеспечения прав граждан — добросовестных участников гражданского оборота (*параграф 3.2. Право на жилище; параграф 5.1. Совершенствование законодательства о правах человека и гражданина*);

— утвердить положение о независимой медицинской экспертизе, предусмотренное частью 3 статьи 58 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (*параграф 3.3. Право на социальное обеспечение; параграф 5.1. Совершенствование законодательства о правах человека и гражданина*);

— обеспечить принятие нормативных правовых актов, определяющих порядок возврата находившегося в частной собственности имущества, изъятого и переданного в собственность Республики Крым и города федерального значения Севастополя, при обращении физических и юридических лиц (*параграф 3.3. Право на социальное обеспечение*);

— принять меры по защите окружающей среды и обеспечению экологической безопасности на территории Хоперского государственного природного заповедника (Воронежская область) и Рыбинского водохранилища (Вологодская область) (*параграф 3.7. Защита права на благоприятную окружающую среду и пользование природными ресурсами*);

— принять меры по защите прав граждан на недвижимое имущество, расположенное у осей газопроводов, в случае, когда размещение принадлежащих гражданам жилых строений в зоне минимальных расстояний до объектов системы газоснабжения осуществлено вследствие действий (бездействия) местной администрации или собственника объектов газового хозяйства (*параграф 3.7. Право на благоприятную окружающую среду и пользование природными ресурсами*);

— рассмотреть вопрос о выделении ФСИН России и МВД России дополнительных финансовых средств для постройки (капитального ремонта) учреждений, предназначенных для содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы, в наиболее проблемных субъектах Российской Федерации, а также для компенсации почтовых расходов в связи с обращениями лиц, содержащихся в соответствующих учреждениях (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);





— рассмотреть вопрос об индексации денежного содержания военнослужащих и приравненных к ним лиц (*параграф 3.3. Право на социальное обеспечение*);

— принять меры по созданию государственной службы защиты прав пациентов, предусмотренной статьей 38 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (*параграф 5.1. Совершенствование законодательства о правах человека и гражданина*);

— рассмотреть вопрос о разработке Федеральной программы по правовому просвещению (*параграф 5.2. Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты*);

— рассмотреть вопрос о повышении денежного содержания сотрудников рабочего аппарата Уполномоченного по права человека в Российской Федерации (*глава 7. Рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*).

#### **ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СОВМЕСТНО С ВЕРХОВНЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— рассмотреть вопрос о внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части закрепления предельного срока содержания под стражей в период рассмотрения дела судом (*параграф 4.1. Защита прав человека в уголовном судопроизводстве*);

— рассмотреть вопрос о закреплении обязательного участия представителя стороны обвинения по делам об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде ареста, штрафа в крупном размере или лишения специального права (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

— рассмотреть вопрос об исключении из Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации требования к административному истцу, его представителю иметь высшее юридическое образование (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*).

#### **ВЕРХОВНОМУ СУДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— провести анализ судебной практики, связанной с освобождением от отбывания наказания осужденных условно-досрочно, а также в связи с наличием тяжелого заболевания, препятствующего отбыванию наказания, применения судами меры пресечения в виде заключения под стражу и длительности содержания под стражей на стадии судебного разбирательства; по его результатам разработать рекомендации, направленные на обеспечение прав подозреваем-

мых, обвиняемых и осужденных (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);

— рассмотреть вопрос о законодательном закреплении права потерпевшего, законного представителя несовершеннолетнего потерпевшего участвовать в судебном заседании по вопросу избрания меры пресечения в виде заключения под стражу (*параграф 4.2. Защита прав потерпевших*).

### **МИНИСТЕРСТВУ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— разработать нормативные правовые акты во исполнение Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в целях выработки единого подхода при установлении и применении Правил внутреннего распорядка в стационарных учреждениях социального обслуживания для граждан пожилого возраста и инвалидов (*параграф 3.3. Право на социальное обеспечение*);

— рассмотреть вопрос о совершенствовании механизмов подтверждения отдельных периодов трудового стажа при назначении трудовой пенсии в соответствии с частью 3 статьи 13 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в части возможности использовать свидетельские показания в качестве доказательств в случае, когда устанавливаются периоды работ после 1996 г., то есть после вступления в силу Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (*параграф 5.1. Совершенствование законодательства о правах человека и гражданина*).

### **МИНИСТЕРСТВУ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— разработать полный пакет нормативных правовых актов, необходимых для реализации требований Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р, с учетом изменений и дополнений, внесенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2015 г. № 1877-р (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);

— решить вопрос о реализации права осужденного направлять жалобы в контролирующие и надзорные органы при отсутствии денежных средств на лицевом счете (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*);

— определить порядок, при котором осужденный направляется (переводится) отбывать наказание в учреждение в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором он проживал или был осужден, при невозможности этого — в учреждение, расположенное максимально близко к месту проживания (*параграф 4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания*).



### **МИНИСТЕРСТВУ ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— рассмотреть вопрос об обеспечении дополнительного финансирования административного выдворения иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации, в требуемых объемах [*параграф 2.4. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (миграция)*].

### **МИНИСТЕРСТВУ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— обеспечить реализацию права на приобретение гражданства лицами, чьи паспорта были выданы в нарушение установленного порядка и на этом основании изъяты (или признаны недействительными) (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации*);

— скорректировать практику получения гражданства носителями русского языка, которые в силу объективных причин не могут отказаться от имеющегося у них гражданства иностранного государства, в соответствии с частью 2.1 статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации*);

— рассмотреть вопрос о предоставлении бывшим сотрудникам органов внутренних дел Украины, являющимся гражданами Российской Федерации, но в отношении которых украинскими властями по их обращениям не принято решение о прекращении украинского гражданства, возможности поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации; при необходимости внести соответствующие предложения по внесению изменений в законодательство (*параграф 2.2. Право на гражданство Российской Федерации*);

— принять меры по осуществлению видеофиксации действий сотрудников полиции при освидетельствовании лиц на состояние алкогольного или наркотического опьянения, направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством соответствующего вида (*параграф 4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*).

### **МИНИСТЕРСТВУ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— рассмотреть вопрос о принятии общеобразовательного стандарта «Права человека» для студентов юридических и неюридических вузов (*параграф 5.2. Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты*).

### **ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

— рассмотреть вопрос об использовании опыта работы с мигрантами на примере ГБУ города Москвы «Многофункциональный миграционный

центр» [параграф 2.4. *Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (миграция)*];

— обобщить практику реализации конституционного права граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, включая практику отказов в согласовании проведения публичного мероприятия, и на этой основе подготовить предложения по совершенствованию законодательства о публичных мероприятиях, а также по уточнению соответствующих административных процедур (параграф 2.6. *Право на проведение и участие в публичных мероприятиях*);

— рассмотреть вопрос о внедрении и использовании в работе государственных органов субъектов Российской Федерации информационных систем на примере информационной системы «Народный контроль», введенной в Республике Татарстан (параграф 2.8. *Права человека в условиях развития информационных технологий*);

— ускорить работу по заключению соглашений с МВД России о передаче полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, ответственность за которые установлена законодательством субъектов Российской Федерации (параграф 4.4. *Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях*);

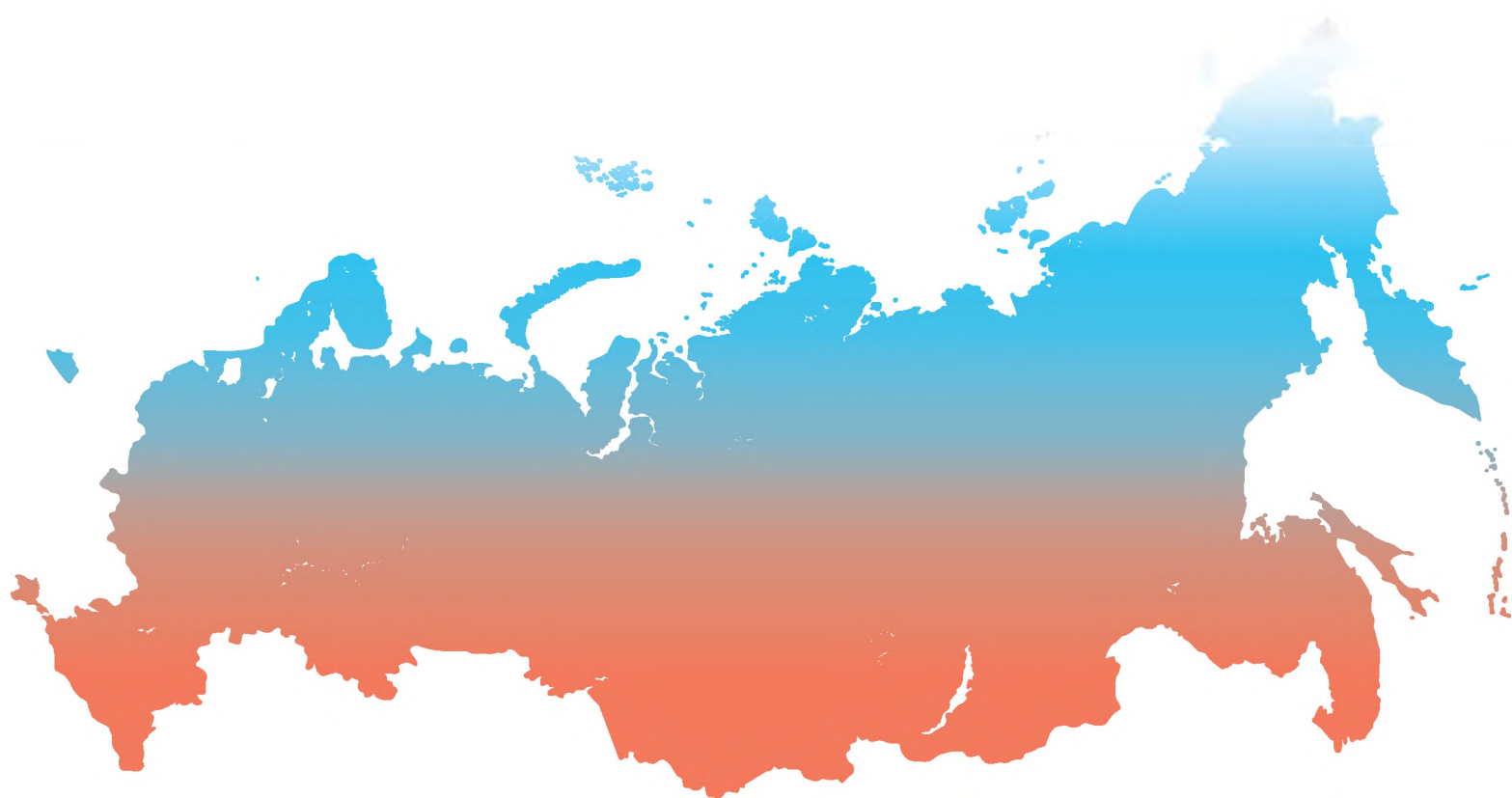
— оказать содействие в решении задач по созданию в субъектах Российской Федерации аппаратов уполномоченных со штатной численностью, необходимой для эффективного выполнения возложенных на них полномочий (параграф 6.2. *Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*);

— принять меры по дальнейшему развитию законодательства субъектов Российской Федерации об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (параграф 6.2. *Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации*).

Уполномоченный выражает надежду, что данные рекомендации и предложения, а также отраженные в Докладе проблемы, связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина, будут учтены органами государственной власти и местного самоуправления всех уровней при определении текущих и перспективных задач своей деятельности.

В свою очередь сотрудничество с органами публичной власти, общественными правозащитными организациями, СМИ, экспертным сообществом и другими институтами гражданского общества в интересах обеспечения надежной защищенности прав человека, а также повышения правовой грамотности населения будет являться для Уполномоченного приоритетным направлением деятельности.

ПРИЛОЖЕНИЯ К ДОКЛАДУ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



## ПРАВООЗАЩИТНАЯ КАРТА РОССИИ (КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ)

Правозащитная карта России является Приложением к Докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год и представляет собой программный продукт информационно-просветительского характера.

Карта размещена на электронном носителе и содержит консолидированную базу данных, объединившую статистические сведения, результаты социологических опросов, сведения о деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, тексты и перечни нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, которые регламентируют деятельность в области государственной защиты прав человека.

Проект разработан в целях систематизации данных об условиях и результатах деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, распространения опыта работы, информирования населения субъектов Российской Федерации о работе региональных уполномоченных по правам человека, выявления проблемных вопросов в организации и осуществлении защиты прав и свобод граждан.

Использование новейших информационных технологий, способствующих наглядному иллюстрированию текстовой информации графиками, диаграммами, фотографиями, а также «архивами» специальных и ежегодных докладов, позволяет не только всесторонне информировать заинтересованных лиц о деятельности уполномоченных по правам человека, но и способствует популяризации этого института.

Правозащитная карта России состоит из трех разделов: «Российская Федерация», «Федеральные округа» и «Субъекты Российской Федерации».

**Первый раздел** Правозащитной карты России — **«Российская Федерация»** — включает три подраздела: «Законодательство», «Институт уполномоченных по правам человека», «Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2016 году».

В подразделе «Законодательство» представлены законодательные акты, извлечения из законодательных актов, сгруппированные в соответствии с иерархией законодательства, регулирующие деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; извлечения из законодательных актов Российской Федерации, регулирующих деятельность региональных уполномоченных.

Подраздел «Институт уполномоченных по правам человека» включает сведения об институте уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.



Федерации: история института, биографические данные об Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации; информацию об Экспертном совете при Уполномоченном, Совете уполномоченных по правам человека, Координационном совете уполномоченных по правам человека. Кроме этого, подраздел знакомит с историей института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, акцентируя внимание на роли координационных советов в федеральных округах на современном этапе развития института.

В подразделе «Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2016 году» информация о результатах работы Уполномоченного распределена по направлениям деятельности: «Работа с обращениями граждан», «Совершенствование законодательства», «Правовое просвещение», «Международное сотрудничество», «Взаимодействие с региональными уполномоченными». Таким образом, материалы, не вошедшие в Доклад за 2016 год вследствие своего значительного объема, размещены на страницах Правозащитной карты России.

В содержащемся «архиве» Правозащитной карты России размещено 19 ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (за период с 1998 по 2016 год) с приложениями, включающими статистические сведения о количестве и тематике обращений, документы Уполномоченного, 11 специальных докладов; ежегодные доклады уполномоченных по правам человека в Российской Федерации за период с 2014 по 2016 год, а также 275 (двести семьдесят пять) специальных докладов региональных уполномоченных за период с 2001 по 2016 год.

**Второй раздел** Правозащитной карты России — «**Федеральные округа**» — включает информацию о деятельности Уполномоченного, осуществляемой в восьми федеральных округах. Сведения по каждому из округов представлены отдельно и в свою очередь разделены на два подраздела, а также документальный «архив» деятельности Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации конкретного федерального округа.

*Первый подраздел* «Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на территории федерального округа» имеет две части.

В первой части — «Мероприятия с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на территории федерального округа» — отражена информация о рабочих поездках, значимых встречах, деятельности по согласованию кандидатур на должность уполномоченных в субъектах Российской Федерации, входящих в федеральный округ.

В другой части первого подраздела — «Работа с обращениями граждан, проживающих на территории федерального округа» — проанализированы обращения, поступившие к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Федерации из каждого субъекта Российской Федерации, входящего в тот или иной федеральный округ, приведены примеры положительно разрешенных проблем заявителей. При этом формат Правозащитной карты России позволил разместить в этой части сведения о примерах работы с обращениями граждан, проживающих в том или ином федеральном округе, которые не вошли в основную часть Доклада Уполномоченного за 2016 год.

*Второй подраздел* знакомит с деятельностью Координационных советов уполномоченных по правам человека в федеральных округах. Помимо исторической справки о Координационных советах, дана подробная информация о вопросах, рассмотренных на Координационных советах за последние 2 года, и принятых решениях.

В **третьем разделе** Правозащитной карты России — **«Субъекты Российской Федерации»** — представлены данные о региональных уполномоченных и их правозащитной деятельности применительно к каждому из 85 субъектов Российской Федерации. Раздел состоит из трех подразделов, «архива» документов, ежегодных и специальных докладов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В *первом подразделе* содержится информация о субъекте Российской Федерации, его территориальных особенностях, социально-экономических показателях (население; доходы и социальное расслоение; общие качественные показатели функционирования публичной сферы; жилищная сфера; медицина; образование и культура; места принудительного содержания).

Для описания объективных условий, в которых уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации реализует свою компетенцию, подвергнуты анализу более 50 различных показателей, размещенных на официальных сайтах Росстата, Минюста России, МВД России, ФСИН России, Казначейства России, правительств субъектов Российской Федерации и других государственных органов.

На основе данных общероссийского опроса населения 2016 года представлено мнение жителей каждого региона об уровне их защищенности в экономической, политической, культурной, правоохранительной сферах, в области здравоохранения, экологии, образования.

Во *втором подразделе* данного раздела представлена информация о компетенции, гарантиях, организационных и материальных основах деятельности региональных уполномоченных, установленных законодательством субъектов Российской Федерации, сведения по истории института регионального уполномоченного, его основных достижениях.

*Третий подраздел* освещает правозащитную деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в 2016 году на основе предоставленной ими информации.





# ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2016 ГОДУ

## ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Республика Саха (Якутия).** Рассмотрев заключение уполномоченного, суд вынес решение о признании незаконными действий сотрудников лечебного учреждения по помещению гражданина в психоневрологический диспансер, возбуждено уголовное дело. Совместными усилиями уполномоченного и органов прокуратуры удалось устранить многочисленные нарушения, выявленные в одном из домов ребенка, затрагивающие права сотрудников и воспитанников.

**Камчатский край.** После обращения уполномоченного к руководителю Северо-Восточного территориального управления Федерального агентства по рыболовству 224 гражданам из числа коренных малочисленных народов Севера, включая членов их семей, предоставлены в пользование водные биологические ресурсы.

**Приморский край.** Депутаты Законодательного Собрания Приморского края единогласно поддержали предложение уполномоченного «О внесении изменений в статью 92 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» в части обеспечения непрерывности учебного процесса в течение учебного года с целью завершения обучения в образовательной организации.

**Хабаровский край.** Уполномоченным регулярно публикуются материалы в рубрике «Спроси у омбудсмана» еженедельной общественно-политической газеты «Хабаровский край сегодня» (в 2016 году — 50 публикаций).

**Амурская область.** В результате действий уполномоченного в судебном порядке восстановлены права 17 работников одного из кондитерских предприятий.

**Магаданская область.** В течение года уполномоченный проводил личные приемы граждан в муниципальных образованиях области, в учреждениях УФ-СИН; в августе было подписано соглашение с избирательной комиссией области о взаимодействии.

**Сахалинская область.** По инициативе уполномоченного создана рабочая группа по проблемам реализации дополнительных гарантий прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В состав рабочей группы также вошли региональные депутаты, члены Правительства и представители прокуратуры Сахалинской области.

**Еврейская автономная область.** После обращения к уполномоченному восстановлены жилищные права семьи из двух человек, один из которых

страдает тяжелым заболеванием и имеет право на дополнительную жилую площадь; работникам одной из котельных произведены перерасчет и выплата заработной платы с учетом минимального размера оплаты труда, а также с применением территориальных коэффициентов.

**Чукотский автономный округ.** С момента назначения на должность (1 сентября 2016 года) в адрес уполномоченного поступило 25 обращений. В целях формирования площадок для взаимодействия с органами государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне уполномоченный включен в состав ряда комиссий и рабочих групп.

## ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Республика Башкортостан.** К уполномоченному обратились жильцы одного из домов (117 человек, среди которых 48 несовершеннолетних детей) с жалобой на отключение коммунальных услуг из-за банкротства предприятия, бывшего собственника здания, и незавершенности последующих юридических процедур. Вмешательство уполномоченного обеспечило незамедлительное восстановление подачи электроэнергии и воды.

**Республика Марий Эл.** Уполномоченным восстановлено право бывшего сотрудника уголовно-исполнительной системы в получении разрешения на регистрацию жены по месту жительства (помещение находится в оперативном управлении и состоит на балансе следственного изолятора) в качестве члена его семьи.

**Республика Мордовия.** Разработаны предложения по корректировке правоприменительной практики и внесению изменений в действующее законодательство по вопросам реабилитации граждан, освобожденных от уголовного наказания по болезни.

**Республика Татарстан.** 10–11 августа 2016 года в Татарстане состоялось заседание Совета директоров Азиатской ассоциации омбудсменов и Международного института омбудсмана в Азиатском регионе. С 2011 года совместно с профильными министерствами и ведомствами организовано 6 тематических телефонных «горячих линий» («Защита прав призывников», «Трудовые права граждан» и т.д.). С августа 2013 года уполномоченный является модератором государственной информационной системы «Народный контроль», ориентированной на решение проблем граждан по 54 категориям правоотношений.

**Удмуртская Республика.** Принято участие в межвузовских научно-практических конференциях «Доступная правовая среда — фундамент гражданского общества», «Права человека и юридическая помощь в их защите», проведен урок государственности в колледже государственной и муниципальной службы.

**Чувашская Республика.** Уполномоченным ведется работа в интересах учащихся гимназии и жителей одного из районов города Чебоксары по защите их прав на безопасные условия проживания в связи с незаконным строительством административно-торгового комплекса на территории, прилегающей к гимназии. В итоге договор аренды земельных участков расторгнут, дирек-



тор компании-застройщика за совершение мошеннических действий привлечен к уголовной ответственности.

**Пермский край.** После обращения уполномоченного к губернатору Пермского края принято решение о строительстве нового лечебного корпуса в городе Чердынь. В результате взаимодействия уполномоченного с прокуратурой Пермского края удалось организовать медицинскую помощь жителям ряда отдаленных территорий.

**Кировская область.** По обращению уполномоченного прокуратурой проверена законность постановления администрации города Кирова, определяющего порядок формирования списков граждан, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в рамках государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». В результате принятых мер постановление приведено в соответствие с действующим законодательством.

**Нижегородская область.** Подготовлен и поддержан профильными министерствами региона законопроект «О внесении изменений в Закон Нижегородской области “О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей”», в рамках которого предусматривается дополнительное региональное пособие на ребенка-инвалида с особыми потребностями.

**Оренбургская область.** По обращению жителей Пономаревского района Оренбургской области, которые оказались отрезаны от других населенных пунктов, были организованы работы по восстановлению дороги.

**Пензенская область.** По предложению уполномоченного Закон Пензенской области «О реализации на территории Пензенской области Федерального закона “О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации”» дополнен категориями граждан, которые имеют право на получение бесплатной юридической помощи, в том числе: родители, имеющие трех и более несовершеннолетних детей; пенсионеры, ветераны боевых действий, члены семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий; беременные женщины; одинокие матери, отцы, воспитывающие ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида в возрасте до восемнадцати лет), опекуны, граждане, признанные в установленном порядке безработными, а также освободившиеся из мест лишения свободы в течение трех месяцев и инвалиды III группы.

**Самарская область.** Уполномоченный и представители его аппарата входят в состав межведомственной комиссии по урегулированию вопросов долевого строительства на территории Самарской области. Удалось добиться выделения на разрешение проблем «обманутых дольщиков» порядка 276 млн руб., ввести в эксплуатацию 8 «проблемных» объектов долевого строительства, восстановить нарушенные права 924 граждан.

**Саратовская область.** При уполномоченном на протяжении двух лет действует Правовой центр для оказания поддержки гражданам, в силу закона не обладающим правом на получение бесплатной юридической помощи. В 2016 году

помощь по составлению процессуальных документов и представительству интересов граждан в суде была оказана 20 жителям Саратовской области.

**Ульяновская область.** Уполномоченным проведены два круглых стола по проблемам реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы. По инициативе уполномоченного организованы два обучающих семинара для сотрудников групп социальной защиты исправительных учреждений области.

## СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Республика Карелия.** Благодаря усилиям уполномоченного была оказана бесплатная медицинская помощь в проведении операции ветерану Великой Отечественной войны.

**Республика Коми.** Для восстановления нарушенных прав граждан в рамках оказания бесплатной правовой помощи сотрудники аппарата уполномоченного представляли их интересы в судах различных инстанций.

**Архангельская область.** В адрес уполномоченного поступали жалобы в связи с направлением лиц, отбывающих наказание в колониях-поселениях Архангельской области, для стационарного лечения и обследования исключительно в лечебные учреждения уголовно-исполнительной системы, что противоречит приказам Минздрава России и Минюста России. В настоящее время разрабатывается новый порядок оказания осужденным медицинской помощи с учетом предложений уполномоченного.

**Вологодская область.** 15 ноября 2016 года в городе Вологде была проведена акция «Мир один на всех» с целью привлечения внимания органов государственной власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества к проблемам лиц с ограниченными возможностями здоровья.

**Калининградская область.** Члены экспертной группы с участием уполномоченного обследовали 14 специализированных детских учреждений, в итоге были разработаны дорожные карты мероприятий, которые необходимо провести, чтобы условия воспитания детей-сирот соответствовали требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей».

**Ленинградская область.** По инициативе уполномоченного разработаны и приняты изменения в закон, регламентирующий порядок предоставления отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории области, позволяющие инвалидам и семьям с инвалидами, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, в первоочередном порядке бесплатно получать в собственность земельные участки для ИЖС.

**Мурманская область.** В 2016 году уполномоченным заключено четыре соглашения о взаимодействии и сотрудничестве. Проведена акция «Инвалид»,



посвященная вопросам реализации прав лиц с ограниченными возможностями здоровья в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (с участием представителей УГИБДД, Общественной палаты области, общественных организаций инвалидов, МГО «Всероссийское общество автомобилистов», студентов Мурманского филиала Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России и сотрудников аппарата уполномоченного).

**Новгородская область.** В четвертый раз уполномоченным проводился «Урок государственности» для обучающихся одиннадцатых классов образовательных организаций области, посвященный Международному дню прав человека и Дню Конституции Российской Федерации. В роли преподавателей выступали председатель областного суда, председатель областной Думы, члены Правительства области.

**Псковская область.** Рассмотрев заключение уполномоченного, суд удовлетворил иск заявителя об изменении фамилии, имени и отчества ребенка, находящегося под опекой заявителя, ввиду трагической гибели его матери. Трудности возникли в связи с установлением места нахождения отца ребенка, являющегося гражданином другого государства.

**Город федерального значения Санкт-Петербург.** Уполномоченным подготовлены и направлены в центральный аппарат МВД России рекомендации по разработке нормативного правового акта, призванного устранить нарушение прав находящихся в центрах временного содержания иностранных граждан на доступ к суду.

**Ненецкий автономный округ.** В 2016 году в адрес уполномоченного поступило 109 обращений граждан, по всем обращениям приняты соответствующие меры, даны необходимые консультации. Чаще всего граждане обращались с вопросом по реализации права на проживание в благоустроенном жилом помещении.

## СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Республика Дагестан.** Уполномоченным организован ежегодный конкурс работ по правовой проблематике среди школьников; проводятся методические семинары для преподавателей общеобразовательных учреждений; в библиотеках в высокогорных селах действуют центры по оказанию бесплатной правовой помощи.

**Республика Ингушетия.** По запросу уполномоченного Конституционный суд Республики Ингушетия признал ст. 32 Устава муниципального образования «Сельское поселение Барсуки» Назрановского муниципального района не соответствующей Конституции Республики Ингушетия, поскольку она не устанавливает основания и процедуру отзыва главы сельского поселения и депутата сельского совета.

**Кабардино-Балкарская Республика.** Ежегодно выпускается книга «Формирование гражданского общества и права человека в Кабардино-Балкарской Республике». Уполномоченным совместно с Управлением внутренней политики

Администрации Главы Кабардино-Балкарской Республики, Министерством образования, науки и по делам молодежи в декабре 2016 года открыта «Школа правового воспитания “Правовая Республика”».

**Карачаево-Черкесская Республика.** Благодаря вмешательству уполномоченного были подготовлены документы по определению гражданства и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации нескольким заявителям; в судебном порядке признано право гражданина на компенсацию морального вреда, причиненного бездействием органов миграционной службы при решении вопроса об оформлении гражданства.

**Республика Северная Осетия — Алания.** Создан Совет по правам человека при Главе Республики Северная Осетия — Алания, в котором уполномоченный назначен секретарем.

**Чеченская Республика.** В 2016 году проведено 108 уроков права в школах, 12 круглых столов, 5 обучающих семинаров, 3 урока в специализированных учреждениях образования, конкурс творческих работ среди школьников на тему «Права человека в современном мире», а также 5 информационно-просветительских мероприятий в формате бесед и лекций в исправительных учреждениях и изоляторах временного содержания.

**Ставропольский край.** В 2016 году уполномоченный и сотрудники его аппарата приняли участие в 124 различных общественных форумах: научных конференциях, обучающих семинарах, круглых столах и др.

## СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Республика Алтай.** По обращениям уполномоченного органами прокуратуры в отношении ресурсоснабжающей организации возбуждено дело об административном правонарушении в связи с отключением в жилых домах граждан горячего водоснабжения; жители одного из поселков, пострадавшие от наводнения в 2014 году, получили положенные им социальные выплаты из федерального бюджета; восстановлен доступ граждан к водным объектам общего пользования и береговой полосе реки Катунь.

**Республика Бурятия.** По обращению уполномоченного прокуратурой пресечены факты длительного нарушения имущественных прав 26 недееспособных граждан, проживающих в одном из учреждений социального обслуживания региона.

**Республика Тыва.** Рассмотрев заявление уполномоченного, суд вынес решение о признании незаконным постановления следственных органов о прекращении расследования уголовного дела по факту гибели малолетнего сына заявительницы в открытом канализационном люке. Предварительное следствие по делу возобновлено.

**Республика Хакасия.** По инициативе уполномоченного были приняты меры по восстановлению сельского мемориала в честь погибших в годы Великой Отечественной войны.



**Алтайский край.** По итогам рассмотрения заключения уполномоченного прокуратурой Алтайского края восстановлено право инвалида I группы на получение пенсионных выплат посредством перечисления на банковскую карту. После вмешательства уполномоченного содержащийся в исправительном учреждении инвалид был обеспечен техническими средствами реабилитации (ортопедическая обувь и опорная трость).

**Забайкальский край.** По инициативе уполномоченного положительно решен вопрос о предоставлении социальной выплаты на приобретение жилого помещения вдове участника Великой Отечественной войны; сохранена начальная школа в одном из сел края; восстановлены трудовые права одинокой матери, воспитывающей троих несовершеннолетних детей.

**Красноярский край.** Благодаря вмешательству уполномоченного один из изоляторов временного содержания закрыт на капитальный ремонт; восстановлены права 70 осужденных, отбывающих наказание в одной из колоний-поселений, на медицинское обслуживание, получение заработной платы, обеспечение продуктами питания надлежащего качества.

**Иркутская область.** Решен вопрос закрытия филиала Иркутской областной психиатрической больницы и перевода пациентов в другие лечебные учреждения, условия в которых отвечают действующим санитарным нормам и правилам, при этом трудовые и жилищные права работников филиала не были нарушены.

**Кемеровская область.** Проведен конкурс творческих работ среди учащихся высших учебных заведений, регулярно издается информационный бюллетень «Права человека в Кузбассе». Подготовлен специальный доклад «О нарушении конституционных прав граждан на судебную защиту в связи с неисполнением постановлений судов».

**Новосибирская область.** На протяжении последних трех лет издаются информационные памятки, входящие в «Библиотеку Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области». До конца 2016 года выпущено 45 памяток. Уполномоченным совместно с газетой «Ведомости Законодательного собрания Новосибирской области» реализуется совместный информационный проект «Имеете право».

**Омская область.** По итогам рассмотрения заключения уполномоченного относительно необходимости финансовой поддержки семейного образования с целью создания условий, обеспечивающих семьям право самостоятельного выбора формы обучения, Законодательным собранием Омской области снят с рассмотрения законопроект об отмене выплаты компенсации за получение образовательной услуги вне муниципальной образовательной организации.

**Томская область.** После вмешательства уполномоченного реализовано право жительницы области на обеспечение жильем вне очереди; в полном объеме выплачена задолженность по заработной плате работнику одной из организаций; восстановлены жилищные права сестер, оставшихся без попечения родителей.

## УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Курганская область.** По результатам выездных проверок по конкретным обращениям граждан были усовершенствованы правила внутреннего распорядка нескольких исправительных учреждений региона.

**Свердловская область.** Уполномоченным реализовано несколько образовательных проектов: Осенние и Весенние (Алексеевские) юридические школы и Олимпиада по правам человека для учащихся старших классов, Летние (Алексеевские) юридические школы для педагогов, а также II Правовой педагогический форум.

**Тюменская область.** При участии уполномоченного органами власти Тюмени проведены работы по осушению дорог и улиц затапливаемых территорий города; гражданин освобожден от незаконного задержания сотрудниками полиции с целью доставления в специализированное лечебное учреждение; восстановлено право многодетной семьи на получение земельного участка.

**Челябинская область.** В результате вмешательства уполномоченного в полном объеме произведена выплата задолженности по заработной плате уволенным сотрудникам трех организаций; следственными органами против коллекторов возбуждено уголовное дело по факту доведения женщины до самоубийства, а по факту игнорирования жалоб родственников погибшей на действия коллекторов уволен прокурор одного из районов города Челябинска, после чего возбуждено более 600 уголовных дел в отношении коллекторов.

**Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.** Подписано трехстороннее соглашение о взаимодействии и сотрудничестве региональных уполномоченных по правам человека, по правам ребенка и по защите прав предпринимателей, создан Совет уполномоченных. При поддержке органов прокуратуры выпускаются информационные брошюры по отдельным отраслям права.

**Ямало-Ненецкий автономный округ.** Уполномоченным совместно с региональным отделением Ассоциации юристов России ежегодно проводится Единый день оказания бесплатной юридической помощи населению. При участии уполномоченного в полном объеме погашена задолженность по заработной плате работникам нескольких предприятий региона, восстановлена подача электроэнергии в одном из садоводческих товариществ, восстановлены трудовые и жилищные права граждан, имеющих инвалидность.

## ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Белгородская область.** По инициативе уполномоченного в муниципальных образованиях области создаются общественные комиссии по разрешению конфликтных ситуаций, возникающих в результате бытовых разногласий между членами семьи, спорных земельных правоотношений, иных вопросов.

**Брянская область.** Создан экспертный совет при уполномоченном, заключено 8 соглашений о сотрудничестве с ведомствами региона, назначено





33 общественных помощника, осуществляющих свою деятельность в 30 (из 33) муниципальных образованиях области.

**Владимирская область.** Уполномоченным были выявлены нарушения со стороны должностных лиц изолятора временного содержания, установлены факты нарушения сроков направления предложений, заявлений и жалоб, полученных от подозреваемых и обвиняемых. Благодаря действиям уполномоченного нарушенные права граждан восстановлены.

**Воронежская область.** Губернатор Воронежской области указом от 5 августа 2016 г. № 272-у утвердил «Стратегию Воронежской области в сфере развития и защиты прав человека на 2016–2025 годы». По коллективному обращению жителей 20 многоквартирных домов в результате обращений уполномоченного восстановлено наружное освещение территории, отсутствующее после передачи электрических сетей от Министерства обороны Российской Федерации в муниципальную собственность.

**Ивановская область.** На заседании экспертного совета при уполномоченном обсуждалась тема «О реализации прав и свобод на территории Ивановской области лиц без гражданства, в том числе с документами СССР», были выработаны и направлены в заинтересованные органы рекомендации по дополнению, изменению и совершенствованию законодательства.

**Калужская область.** В 2016 году проведены: «День бесплатной правовой помощи населению Калужской области», в ходе которого на улицах ряда городов были проконсультированы 228 человек; «Повышение доступности правовой помощи для граждан с ограниченными возможностями здоровья» — консультации даны 43 гражданам; «Правовая помощь на рабочем месте» — консультации даны 175 работникам предприятий.

**Костромская область.** По предложению уполномоченного подготовлено обращение Костромской областной Думы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», связанных с уточнением порядка расчета платы за оказание социальных услуг в стационарной форме в части установления порядка ее исчисления исключительно из пенсии гражданина.

**Курская область.** Уполномоченный инициировал проверки, в ходе которых установлены факты нарушения действующего законодательства в части неправомерного начисления платы за электроэнергию, приходящуюся на общедомовые нужды, и обратился в прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования. Прокуратурой внесено представление об устранении выявленных нарушений.

**Липецкая область.** Вновь началось формирование института уполномоченного в регионе.

**Московская область.** Губернатор области поддержал идею закрепления практики реализации предложений уполномоченного, в результате в Закон Мо-

сковской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» были внесены соответствующие изменения.

**Орловская область.** Уполномоченный участвовал в ряде научно-практических мероприятий по правозащитной проблематике.

**Рязанская область.** Уполномоченный возглавил Дискуссионную площадку правоохранительных органов, судов, общественных объединений, находящихся на территории области. Поднятые на заседаниях вопросы рассматривались на Всероссийском совещании судей.

**Смоленская область.** Уполномоченным по правам ребенка (является сотрудником аппарата уполномоченного по правам человека) организован месячник правовых знаний и правовой лекторий «Дети — детям». В рамках проекта обучающиеся образовательных организаций проводят мероприятия с детьми-сиротами, детьми с ограниченными возможностями здоровья, детьми, преступившими закон.

**Тамбовская область.** Уполномоченным при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в России была проведена международная научно-практическая конференция «Обеспечение прав беженцев в современном мире: международный и региональный аспекты».

**Тверская область.** В рамках заключенных с Адвокатской палатой Тверской области и ЧОУ ВО «Институт «Верхневолжье»» соглашений два раза в месяц в аппарате уполномоченного организуется прием граждан адвокатами. В течение 2016 года было проведено 25 приемов, проконсультированы 93 человека.

**Тульская область.** По инициативе уполномоченного принят закон «О внесении изменений в Закон Тульской области «Об административных правонарушениях в Тульской области»», которым установлена административная ответственность за воспрепятствование деятельности уполномоченного в виде штрафа в размере от 500 до 1500 руб. В декабре состоялся IV Региональный правозащитный форум по теме «Актуальные вопросы защиты прав человека и гражданина в Тульской области».

**Ярославская область.** Уполномоченным были подготовлены предложения по вопросам: минимального размера пенсии, подлежащего сохранению за гражданином, который имеет задолженность, при обращении взыскания в порядке принудительного исполнения судебных актов; порядка регистрации иностранного гражданина по месту пребывания в жилом помещении, предписывающего обязательность получения согласия от нанимателя, проживающих с ним членов его семьи, в том числе временно отсутствующих в домах государственного или муниципального жилого фонда, а также от собственников жилых помещений (в том числе в коммунальных квартирах).

**Город федерального значения Москва.** При поддержке и участии уполномоченного создана Московская ассоциация специалистов службы ранней помощи по профилактике детской инвалидности.



## ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

**Республика Адыгея.** Совместно с прокуратурой и Управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды был решен вопрос беспрепятственного доступа к береговой полосе реки Кубань в Тахтамукайском районе, недопущения приватизации земельных участков, расположенных в береговой зоне, предотвращена засыпка акватории реки Кубань.

**Республика Калмыкия.** Уполномоченный поддержал обращение предпринимателей по поводу действующих налоговых ставок, негативно влияющих на развитие малого бизнеса. Собранием депутатов одного из муниципальных образований были внесены изменения в Положение о земельном налоге, согласно которому налоговая ставка была снижена.

**Республика Крым.** Уполномоченным было оказано содействие в получении гражданства Российской Федерации инвалидом детства, сиротой, имевшей решение суда об установлении юридического факта постоянного проживания в Республике Крым.

**Краснодарский край.** Удалось восстановить нарушенные права граждан, которые в течение нескольких лет обращались в органы власти по вопросу переселения из аварийного дома, подлежащего сносу (в доме проживали 170 человек, в том числе 23 ребенка и 9 инвалидов). Люди вселились в новые квартиры.

**Астраханская область.** После обращения уполномоченного в прокуратуру были восстановлены права граждан льготных категорий, претендующих на бесплатное получение земельных участков, которые не предъявили документ, подтверждающий факт нуждаемости в улучшении жилищных условий.

**Волгоградская область.** Уполномоченным совместно с органами прокуратуры была осуществлена проверка в противотуберкулезном диспансере, результатами которой установлено, что среднесуточный набор продуктов не соответствует нормативно-правовым документам. Прокуратурой области внесено представление об устранении выявленных нарушений.

**Ростовская область.** После проверки, проведенной уполномоченным по обращению жителей Ростова-на-Дону в связи с решением о сносе домов с признаками самовольного строительства по вине застройщиков, выселение граждан из спорных жилых помещений приостановлено, создана комиссия для урегулирования вопросов о сохранении строений.

**Город федерального значения Севастополь.** В ходе рабочей встречи уполномоченного с председателем территориального отделения ООИ «Все-российское общество глухих» была выявлена проблема вызова «скорой помощи» для глухих людей. Совместно с департаментом здравоохранения города разработан план взаимодействия для решения проблемы

## ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ

БВС РФ	—	Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
БНА ФОИВ	—	Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
ВВС РСФСР	—	Ведомости Верховного Совета РСФСР
ЖК РФ	—	Жилищный кодекс Российской Федерации
КАС РФ	—	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
КоАП РФ	—	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
РГ	—	«Российская газета»
СК РФ	—	Семейный кодекс Российской Федерации
ТК РФ	—	Трудовой кодекс Российской Федерации
УИК РФ	—	Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
УК РФ	—	Уголовный кодекс Российской Федерации
УПК РФ	—	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
СЗ РФ	—	Собрание законодательства Российской Федерации



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО</b> .....	5
<b>1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ И МОНИТОРИНГ ОБРАЩЕНИЙ К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	11
1.1. Права и свободы в общественном восприятии .....	12
1.2. Общая характеристика обращений и результаты их рассмотрения .....	26
<b>2. ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД</b> .....	39
2.1. Право избирать и быть избранным .....	40
2.2. Право на гражданство Российской Федерации .....	43
2.3. Свобода совести и вероисповедания .....	48
2.4. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (миграция) .....	50
2.5. Право на обращение в государственные и муниципальные органы .....	55
2.6. Право на проведение и участие в публичных мероприятиях .....	57
2.7. Право на объединение граждан .....	60
2.8. Права человека в условиях развития информационных технологий .....	65
<b>3. ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ</b> .....	71
3.1. Трудовые права .....	72
3.2. Право на жилище .....	79
3.3. Право на социальное обеспечение .....	90
3.4. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	100
3.5. Право на образование и право на доступ к культурным ценностям .....	106
3.6. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства .....	117
3.7. Право на благоприятную окружающую среду и пользование природными ресурсами .....	121
<b>4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ, В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ</b> .....	135
4.1. Защита прав человека в уголовном судопроизводстве .....	136
4.2. Защита прав потерпевших .....	145
4.3. Защита прав человека в местах принудительного содержания .....	151
4.4. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях .....	163

<b>5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ И МЕЖДУНАРОДНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ .....</b>	<b>171</b>
5.1. Совершенствование законодательства о правах человека и гражданина .....	172
5.2. Правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты .....	178
5.3. Международное сотрудничество в области защиты прав человека.....	187
<b>6. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>199</b>
6.1. Взаимодействие с государственными органами .....	200
6.2. Взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации .....	207
<b>7. РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>217</b>
<b>8. РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>221</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ К ДОКЛАДУ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>229</b>
Правозащитная карта России (краткое содержание) .....	230
Положительный опыт деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в 2016 году .....	233
<b>ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ .....</b>	<b>244</b>