

Ограничения, адекватные угрозе Татьяна Москалькова представила президенту Отчетный доклад по правам человека

Уполномоченный по правам человека в РФ Татьяна Москалькова сегодня представила президенту России [доклад](#) за 2019 год. 582 миллиона рублей возвращенной гражданам зарплаты, 64 полученные новые квартиры, оштрафованный за нарушение экологических норм завод, возобновленные расследования по 63 уголовным делам и прекращенные по 9 - цифры из него. Публикующая сегодня доклад "РГ" попросила омбудсмена рассказать о самых ярких событиях ушедшего правозащитного года и обозначить тренды года настоящего, главными событиями которого стали поправки в Конституцию Российской Федерации и, к сожалению, коронавирусная эпидемия.

Начнем с последнего. Скажите, пожалуйста, как изменилась работа Уполномоченного в период ограничительных мер и самоизоляции и что вы можете сделать для защиты людей от заражения коронавирусом?

Татьяна Москалькова: Коронавирусная эпидемия коренным образом изменила нашу жизнь. Режим повышенной готовности и беспрецедентные меры, которые предпринимаются властью в целях спасения людей от смертельной болезни, изменили привычный образ жизни каждого из нас и заставили перестроить работу всех госорганов, предприятий и учреждений.

Конечно, это коснулось и аппарата Уполномоченного по правам человека. Нами организована "горячая линия", принимаются обращения по электронной почте, мы находимся на постоянной связи, в том числе с помощью видеоконференции, со своими коллегами из регионов. Это позволяет нам быстро реагировать на ситуации, о которых сообщают граждане, принимать меры к восстановлению нарушенных прав.

Во время пандемии коронавируса права граждан должны неукоснительно соблюдаться, а ограничения - быть соразмерными угрозе

С точки зрения прав человека, на мой взгляд, важны два главных аспекта. Во-первых, неукоснительная реализация дополнительных прав и гарантий, которые граждане и бизнес получили на основании указов президента Российской Федерации и федеральных законов, принятых в апреле этого года. Во-вторых, соблюдение соразмерности ограничительных мер реальной угрозе в период эпидемии.



А много ли поступает жалоб в связи с введением ограничительных мер?

Татьяна Москалькова: Подавляющее большинство людей с пониманием относятся к ситуации и принимают ее. Тем не менее количество обращений по телефону "Горячей линии" и электронной почте увеличилось почти в десять раз по сравнению с прежними годами. Хотя почти половина из них не назовешь жалобами. Люди звонят, чтобы просто поделиться своими эмоциями, переживаниями. В этом случае мы скорее выступаем в качестве скорой психологической помощи, чем представителей государственной правозащиты. Многие граждане обращаются за консультациями по самым разным вопросам, связанным с ограничительными мерами. Например, как оформить электронный больничный или получить пропуск на передвижение к месту работы.

Жалобы, конечно, тоже есть. За последние две недели их поступило более 300.

Что больше всего волнует людей в условиях режима ограничений и самоизоляции?

Татьяна Москалькова: До сих пор большое количество жалоб связано с отсутствием в аптеках масок и дезинфицирующих средств, с невозможностью в шаговой доступности провести экспресс-анализ на коронавирус и высокой ценой на эту услугу.

Врачи из ряда регионов сообщают о нехватке защитных костюмов и аппаратов искусственной вентиляции легких. Надо сказать, что количество заболевших врачей растет. И это вызывает большую тревогу.

На дальних месторождениях из-за прекращения авиасообщения внутри корпораций были случаи "зависания" отработавших вахтовых бригад.

Самые многочисленные обращения были связаны с эвакуацией граждан России из-за рубежа по причине ограничения авиарейсов, из-за

отсутствия необходимого количества мест в так называемых карантинных центрах.

В нашей газете был опубликован Ваш комментарий по поводу Поправок в Конституцию Российской Федерации, и нашим читателям позиция Уполномоченного, в принципе, известна. Будете ли вы участвовать в наблюдении в день общероссийского голосования?

Татьяна Москалькова: Конечно. У нас наработан хороший опыт организации наблюдения на выборах. Эти формы и методы мы намерены использовать и во время общероссийского голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации.

Возвращаясь к Отчетному докладу за 2019 год, какова ситуация с правами человека в стране?

Татьяна Москалькова: Результаты социологических исследований Фонда "Общественное мнение", с которых начинается Доклад, показывают, что общественные настроения не претерпели существенных изменений по сравнению с прошлым годом: в 2018 году негативно оценивали качество соблюдения прав человека 53 % опрошенных, положительно - 34 %, а в 2019 году соответственно 54 % и 33 %.

Надо сказать, что в последние годы наблюдается требовательное отношение граждан к соблюдению и защите своих личных и социальных прав. И эта тенденция, думаю, будет возрастать.

Нарушения каких прав наиболее болезненны, если судить по результатам соцопросов?

Татьяна Москалькова: Люди ставят на первое место социально-экономические права: в сфере здравоохранения, образования, жилищного и социального обеспечения, трудовых правоотношений, охраны окружающей среды.

Почти половина опрошенных (46 %) обеспокоена высокими ценами на услуги ЖКХ, еще 44 % - низким уровнем зарплат, более трети (39 %) - повышением цен на товары и услуги. По данным Правительства РФ, за чертой бедности находились порядка 51 процента многодетных семей, и это очень печальное явление. Поэтому особенно важно, что в условиях сложной эпидемиологической ситуации социальную поддержку в первую очередь получит именно эта категория граждан.

Сколько к вам поступило обращений и жалоб в 2019 году?

Татьяна Москалькова: 38 328 обращений. Причем 1 683 из них - коллективные. Большинство граждан обращались к нам традиционно в письменной форме по почте, 4 136 таких обращений были получены в процессе личного приема мною и сотрудниками Аппарата Уполномоченного, в том числе с выездами в регионы. Более 100 сообщений в соцсетях и СМИ, содержащих сведения о нарушении прав человека, также были приняты к рассмотрению.

По всем принятым к рассмотрению обращениям проводились проверки, и в случае подтверждения фактов нарушения прав граждан принимались меры по их восстановлению.

По каким темам увеличивается количество обращений, а по каким уменьшается?

Татьяна Москалькова: Общественный запрос на справедливость сегодня наиболее четко обозначен не только и даже не столько в социальной сфере, сколько - в правоохранительной. Количество обращений в уголовно-процессуальной сфере, особенно в области защиты прав потерпевших от преступлений и соблюдения законности при расследовании преступлений, увеличилось. Так, по вопросам уголовного преследования - на 34%, в том числе на отказы в регистрации заявлений о преступлениях - на 29%, на отказы в возбуждении уголовного дела - на 27%. Больше, чем в прошлом году, поступило обращений и по вопросам уголовно-исполнительного законодательства. О неправомерном, по мнению заявителей, применении физической силы к заключенным жалоб пришло в 2 раза больше.

По вопросам соблюдения прав законодательства о социальном страховании и социальном обеспечении граждане также обращались чаще, чем год назад.

Вместе с тем уменьшилось количество обращений о нарушении прав граждан в сфере жилищного законодательства и законодательства в области религиозных отношений.

Кому и как удалось помочь конкретно? Вам по-прежнему приходится, например, "выколачивать" из работодателей долги по зарплате?

Татьяна Москалькова: В сотрудничестве с прокуратурой, Верховным судом, службой судебных приставов удалось добиться содействия в защите и восстановлении нарушенных прав в отношении 2 503 граждан. А с учетом неопределенного круга лиц, если пользоваться юридической терминологией, - 460 тысяч.

Рады, что в отношении ряда граждан прекращено необоснованное уголовное преследование, заменена мера пресечения в виде содержания под стражей на другую, не связанную с лишением свободы, отменены или изменены приговоры, а также отменены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, и заявители были признаны потерпевшими, заменена мера пресечения, отменены постановления об административных правонарушениях, изменены меры административного наказания.

Восстановлены права граждан по 82 коллективным обращениям. Особенно важно, что удалось во взаимодействии с органами власти добиться погашения задолженности по зарплате более 15 тыс. труженников 35 предприятий на сумму 582,5 млн руб. В том числе работникам холдинга ОАО "Черкизово" в Москве, работникам филиала "Азов" ООО "Гринмакс" в Ростовской области, АО "Завод МДФ" в ХМАО - Югра.

Инновации в области защиты прав человека связаны с информационными технологиями. Мы совершенствуем систему

электронного документооборота, наращиваем приемы граждан по видеосвязи. Сейчас это особенно востребовано.

Я всегда благодарю коллег, потому что один в поле не воин. У омбудсмена большие полномочия, но вместе мы можем помочь гораздо большему количеству людей. А это самое главное. То, ради чего мы и работаем.

Отдельная тема этого года связана с Украиной. В России после инцидента с нарушением нашей границы в Керченском проливе были задержаны, а затем привлечены к уголовной ответственности украинские военные моряки.

Татьяна Москалькова: Я посещала их в СИЗО-2 ФСИН России "Лефортово", чтобы проверить условия и порядок их содержания, в связи с обращениями оказать им медицинскую помощь. При содействии руководства учреждения и департамента здравоохранения мэрии Москвы трем обвиняемым, которые при задержании получили ранения, была оказана дополнительная медицинская помощь. Они прошли комплексное медицинское освидетельствование и получили необходимое лечение, в том числе один из них был прооперирован в государственной клинической больнице № 1 им Н. И. Пирогова.

Конечно, меня очень волновала судьба и наших российских граждан, содержащихся в местах лишения свободы на Украине. Это М.Одинцов, А.Баранов, К.Вышинский... Их имена сегодня знает вся страна. Мне удалось их посетить в Киевском и Николаевском СИЗО, а затем участвовать вместе с органами госвласти в российско-украинском обмене заключенными 35 на 35, который состоялся благодаря договоренности президентов В.В.Путина и В.А.Зеленского. И сегодня они на свободе, дома, на Родине, со своими дорогими и близкими.

ТЕМАТИКА ОБРАЩЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗА 2017–2019 ГОДЫ, ШТУК

Источник: Доклад о деятельности уполномоченного по правам человека в РФ за 2019 год



Весьма остросюжетными были попытки помочь россиянам, оказавшимся в местах принудительного содержания за рубежом.

Татьяна Москалькова: Чтобы возвращение произошло, мы все, МИД России, правоохранительные органы и ваш покорный слуга, провели большую работу. Я не раз выезжала на Украину, встречалась с соотечественниками, находящимися там под стражей, проверяла условия и порядок их содержания, состояние здоровья, посещала судебные заседания.

В числе возвратившихся много тех, чьи родные и близкие обращались за помощью именно к омбудсмену, и мы с этим работали на протяжении последних 3 лет.

А вообще, взаимодействуя со своими коллегами из зарубежных стран в рамках Евразийского Альянса Омбудсменов и работая с МИД России, мы оказывали помощь российским гражданам, находящимся за границей, по самым разным вопросам: возвращение на Родину, депортация, получение необходимой медицинской помощи, снятие запрета на въезд и выезд, оформление документов.

Так, по моему письму Главному Омбудсмену Турецкой Республики Шерефу Малкочу нам удалось помочь российским морякам теплохода "Стримлайн", арестованного в порту Стамбула. У них уже заканчивалось продовольствие и средства гигиены на борту, не выплачивалась зарплата. В результате еду и все необходимое им привезли, а позднее экипаж в полном составе покинул порт, но с выплатой зарплаты в полном объеме!

Что появилось нового в защите прав человека?

Татьяна Москалькова: Расширились возможности по повышению качества работы. При поддержке Президента Российской Федерации В.В.Путина создан Научно-образовательный центр по правам человека, который предназначен для повышения уровня квалификации региональных уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка, их аппаратов, членов ОНК, других участников правозащитной деятельности, проведения фундаментальных исследований в области прав человека.

У нас появился и новый правовой инструментарий - 18 марта Президент Российской Федерации подписал первый в истории нашего государства комплексный закон "Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации", устанавливающий общие принципы организации и деятельности региональных уполномоченных, их взаимодействия с федеральным уполномоченным.

Знаковым событием стало открытие Дома прав человека, который строился без малого 20 лет. И тут дело не в новых кабинетах и больших окнах, хотя условия труда сотрудников аппарата тоже важны. Для нас важнее работа с обращениями граждан. Инновации в области защиты прав человека связаны в том числе и с информационными технологиями. Мы совершенствуем систему электронного документооборота, наращиваем приемы граждан по видеосвязи. В условиях действия административно-правовых режимов эти формы работы оказались особенно востребованы.

На ближайшую перспективу мы намерены обратиться в Правительство Российской Федерации за содействием в создании единого цифрового контура для федерального и региональных уполномоченных, что позволит улучшить качество нашей работы.

Но самое главное - нам нужно создать единое, комфортное и понятное для граждан пространство взаимодействия с омбудсменом и его региональными коллегами. Чтобы любой гражданин в режиме "одного окна", не отходя от компьютера, смог получить необходимую помощь - консультацию, реакцию и оперативный ответ со стороны компетентных государственных органов на нарушения его прав.

14.04.2020 00:01

Рубрика: Власть

Текст: Елена Яковлева

Российская газета - Федеральный выпуск № 80(8134)



Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» для направления Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

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

Вступительное слово

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

Оценка соблюдения прав граждан постоянно эволюционирует, и то, что люди терпеливо принимали в одни времена (в силу ли осознания

исторической необходимости или из страха перед репрессиями), вызывает у них чувство протеста - в другие. Борьба за право на справедливое распределение материальных благ, свободу передвижения и плюрализм мнений, имевшая место в конце XX века на пороге судьбоносных для России перемен, сегодня уступает место отстаиванию прав на уважение достоинства личности (в том числе обвиняемых и осужденных), на высокое качество жизни и свободу слова.

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

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

Наиболее острыми темами 2019 года были бедность, качество и доступность медицины, безопасная окружающая среда, жестокость и насилие в отношении обвиняемых и осужденных, использование недозволенных методов в отношении участников уголовного процесса при собирании доказательств по уголовному делу, злоупотребление мерой пресечения в виде заключения под стражу к лицам, совершившим ненасильственные преступления, несоразмерное применение силы к участникам несанкционированных акций протестов.

При этом в диапазоне общественного запроса на справедливость, как показывает социология института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее - Уполномоченный), социальная справедливость как явление, представляющее особую значимость для человека в системе социальных и экономических прав, несколько уступила место процессуальной справедливости.

Люди боятся необоснованных уголовных преследований и провокаций, применения к ним насилия, назначения несоразмерных содеянному наказаний, отсутствия возможности доказывать свою невинность. Высказывается мнение, что быть бедным не так страшно, как невинно осужденным. Восстановить социальный статус при

поддержке государства, как считают многие, проще, чем потерянную репутацию в результате признания человека обвиняемым или осуждения. И даже снятая судимость или опровержение в СМИ о необоснованном привлечении к уголовной ответственности не дают возможности вернуться к полноценной жизни.

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

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

Разрыв между обязательствами государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина и их практическим воплощением в жизнь довольно большой. Значительное количество нарушений по всему спектру основных прав и свобод подтверждается официальной статистикой, оценками экспертов, результатами опросов общественного мнения и мониторингов соблюдения прав человека, проводимых в 2019 году российскими и международными организациями. Об этом свидетельствуют также жалобы граждан, поступающие в мой адрес и в адрес коллег - уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

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

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

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

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

Один из выводов, который напрашивается в результате анализа повседневной работы с жалобами, где люди рассказывают о постигших их несчастьях, о невозможности быть услышанными и получить понятные аргументированные ответы на свои жалобы, а также с учетом изучения итогов проведенного мониторинга протестных акций и генезиса системных проблем в сфере соблюдения прав человека, состоит в том, что в обществе наблюдается дефицит конструктивных коммуникаций между органами государственной власти, принимающими решения, и членами общества, вынужденными их выполнять, которые позволили бы найти компромисс, "договориться" по разрешению наиболее острых системных проблем, а в целом - снизить напряженность. По крайней мере тот диалог, который ведется Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в формате прямой линии для ответов на вопросы населения страны или на встрече с правозащитниками и представителями общественных организаций - членами СПЧ и в других аудиториях, не находит масштабного продолжения в отдельных регионах.

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

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

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

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

Используя весь арсенал полномочий, предусмотренных законом для осуществления защиты прав человека, непосредственно Уполномоченному удалось во взаимодействии с государственными органами, в первую очередь с органами прокурорского надзора, при поддержке институтов гражданского общества добиться положительных решений по 1442 жалобам, в том числе 82 коллективным. Оказана адресная помощь в защите прав 2503 гражданам. Всего же

положительный эффект от правозащитных мероприятий в связи с рассмотрением жалоб "ощутили" сотни тысяч человек. Помощь в восстановлении своих нарушенных прав получили труженики 35 предприятий, жители 47 населенных пунктов с неблагоприятной экологической обстановкой, жильцы 7 аварийных домов.

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

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

В результате взаимодействия с зарубежными коллегами-омбудсменами в двустороннем формате, наращивания активности в рамках созданного два года назад Евразийского Альянса Омбудсменов и укрепления коммуникаций с правозащитными учреждениями ООН и Совета Европы удалось привлечь внимание к проблемам защиты прав наших соотечественников за рубежом, призвать к поддержке по вопросам противодействия русофобии, поднять глобальные проблемы недопустимости политизации темы прав человека, двойных стандартов и использования языка ненависти в межгосударственном диалоге на правочеловеческую тематику. В 2019 году в организованной нами в городе Москве III Международной конференции "Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов" приняли участие омбудсмены и представители независимых правозащитных учреждений из 21 государства. А в

Евразийский Альянс Омбудсменов вступили еще два члена - омбудсмены Сербии и Таджикистана. Теперь уже семь участников ЕАО решили главной темой работы Альянса в 2020 году определить 75-летие окончания Второй мировой войны.

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

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

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

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

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

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

Сегодня запрос общества на повышение уровня защиты прав и свобод человека и гражданина требует от института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации большей результативности, поиска новых форм работы, повышения эффективности использования уже имеющегося инструментария. Новые условия работы не только

позволяют, но и обязывают к этому. Согласно принятым в 2019 году Венецианским принципам омбудсмены должны являться связующим звеном между государственной администрацией и гражданином и, как правило, последним средством, позволяющим устранить нарушения закона.

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

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

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

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

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

Выражаю свою искреннюю благодарность всем гражданам и правозащитникам, а также государственным учреждениям и

общественным объединениям, оказавшим содействие в подготовке настоящего Доклада.

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



Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» для направления Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Глава 1

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

1.1. Права и свободы в общественном восприятии

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

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

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

В ходе опросов граждане традиционно на первое место ставят состояние признания и соблюдения социально-экономических прав. Почти половина опрошенных (46%) обеспокоена высокими ценами на услуги ЖКХ, еще 44% - низким уровнем заработных плат, более трети (39%) - повышением цен на товары и услуги.

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

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

Первостепенное значение социально-экономических проблем прослеживается по рейтингу значимости прав и свобод, сформированному по итогам социологических исследований в 2019 году.

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

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

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

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

Своевременной реакцией на общественные настроения стало утверждение Президентом Российской Федерации Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года, которая предусматривает комплекс мер по повышению качества и доступности медицинской помощи, включая развитие инфраструктуры медицинских организаций, оснащение их современным оборудованием,

совершенствование кадрового обеспечения. Кроме того, в августе 2019 года дан старт подготовке региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения в субъектах Российской Федерации, которая должна быть завершена до 1 июля 2020 г.

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

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

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

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

Как показывают опросы, значительная часть граждан недовольна высокими ценами на услуги ЖКХ (46%), недоступностью и дороговизной жилья (22%), неудовлетворительным состоянием жилищно-коммунального хозяйства (19%). Вместе с тем позитивно сказалась на позиции граждан по данному вопросу реализация государственной программы переселения из ветхого и аварийного жилья, которая софинансировалась из федерального бюджета. Надеемся, что новая программа по переселению граждан из аварийного жилья, стартовавшая 1 января 2019 г., продолжит позитивную тенденцию.

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

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

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

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

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

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

На одну ступеньку в рейтинге (седьмое место) поднялась значимость права на справедливый суд и равенство перед законом (в 2018 году - 27%, в 2019 году - 33%). Чаще всего значимость данного права отмечалась респондентами в Центральном и Уральском федеральных округах (по 35%). Уполномоченный считает, что начатая в 2019 году по инициативе Верховного Суда Российской Федерации реформа, связанная с выделением апелляционных и кассационных судов, будет способствовать повышению объективности выносимых решений и открытости судов.

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

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

Десятое место сохраняет право на благоприятную окружающую среду, отмеченное 27% респондентов. При этом наблюдается рост

значимости для граждан данного права (в 2018 году его отметили в числе значимых 23% респондентов, в 2017 году - 21%). Максимальная доля опрошенных отнесла его к числу особо значимых в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах (по 31%).

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

Наметилась тенденция повышения значимости политических прав. В сравнении с 2018 годом отмечается увеличение доли респондентов, указавших в числе значимых свободу слова (с 20% до 24%), право на участие в управлении обществом и государством (с 3% до 6%), свободу публичных мероприятий (с 2% до 4%), право направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти (с 2% до 3%), свободу создания и деятельности общественных объединений (с 1% до 2%).

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

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

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

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

Указанные факторы свидетельствуют о необходимости консолидации усилий общества в интересах защиты прав человека как

на международном, так и на национальном уровне. В этих условиях правозащитное сообщество по-прежнему придерживается позиции о сохранении запроса общества на принятие программного документа, который объединит в себе комплекс целей, задач, механизмов и средств проведения целенаправленной государственной политики и консолидации усилий гражданского общества по укреплению правового каркаса гарантий прав и свобод человека и гражданина, развитию правового просвещения и правоприменительной практики в контексте соблюдения передовых стандартов поощрения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

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

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

Среди институтов гражданского общества, играющих важную роль в обеспечении соблюдения и защиты прав и свобод человека, по-прежнему наибольшее число респондентов указывают средства массовой информации (14%). С 6% до 8% увеличилась доля опрошенных, отметивших значимость Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Примерно столько же (8%) положительно оценили деятельность негосударственных правозащитных организаций.

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

обеспечить развитие нашей страны как демократического, социального и правового государства.

1.2. Масштабы, динамика и структура обращений

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

Обращения к Уполномоченному поступали по различным каналам.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Увеличение объема обращений произошло в связи с реализацией законодательства о социальном страховании и социальном обеспечении. Рост составил 8,4% и отмечен по всему спектру этой тематики. На 14,7% увеличилось количество обращений по вопросам перерасчета пенсий - 1102 (что связано главным образом с проведением пенсионной реформы), льгот для инвалидов - почти в два раза (545).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Основные результаты рассмотрения обращений граждан

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

Благодаря взаимодействию с органами государственной власти, правозащитным сообществом, международными организациями и

зарубежными омбудсменами институту Уполномоченного ежегодно удается добиваться отмены многих незаконных и необоснованных решений органов власти и должностных лиц, восстановления нарушенных прав, реабилитации невинных, в том числе выплаты компенсаций за причиненный вред и возвращения доброго имени невинно пострадавшим. Не стал исключением и 2019 год.

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

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

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

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

Оказана адресная помощь в защите нарушенных прав 2503 гражданам. Всего же позитивный эффект от правозащитных мероприятий

в связи с рассмотрением жалоб ощутили сотни тысяч человек (более 460 тыс.).

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

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

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

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

В целом во взаимодействии с государственными органами и институтами гражданского общества положительное разрешение получили 1442 жалобы, в том числе 82 коллективные, по которым были восстановлены нарушенные права граждан. По сравнению с 2018 годом эффективность рассмотрения жалоб граждан выросла (с 9,6% до 12,7%). Больше всего увеличилось число положительных решений по защите прав человека в уголовном процессе, в местах принудительного содержания, а также по защите жилищных и трудовых прав.

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

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

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

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

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

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

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

Позитивный результат достигнут по 67 заявлениям в сфере социального обеспечения.

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

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

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

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

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

Задолженность по заработной плате 165 работникам погашена полностью.

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

Гражданка К. и другие родители 114 воспитанников МБДОУ "Танаевский детский сад" Республики Татарстан пожаловались на его закрытие и отсутствие информации о порядке дальнейшего обучения детей. В целях защиты права детей на получение дошкольного образования было подано обращение в МКУ "Управление образования Елабужского муниципального района". Как следует из поступившего ответа, здание детского сада было вынужденно закрыто в связи с образованием трещины в стене, что повлекло необходимость ее демонтажа. При этом приняты меры по обеспечению прав воспитанников: большая их часть размещена для временного обучения в здании Танаевской средней общеобразовательной школы, некоторые дети по согласованию с родителями направлены в другие дошкольные учреждения. Выделены денежные средства на осуществление ремонта в связи с аварийной ситуацией.

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

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

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

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

проверки доводов, изложенных в жалобе, Уполномоченный обратилась в Коломенскую городскую прокуратуру. Вопрос решен положительно.

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

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

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

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

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

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

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

В феврале 2019 г. поступило коллективное обращение от российских моряков теплохода "Стримлайн", арестованного в порту г. Стамбула. Им не выплачивалась заработная плата, а на борту судна заканчивались продовольствие и средства гигиены. Уполномоченным были направлены обращения в МИД России и Главному Омбудсмену Турецкой Республики Ш. Малкочу, в результате чего обеспечены продовольственные и бытовые потребности членов экипажа, а позднее им выплачена заработная плата в полном объеме.

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

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

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

Заслуживает отдельного обсуждения тема расширения категорий жалоб, по которым уполномоченные по правам человека могут принять меры. В настоящее время мы рассматриваем жалобы лишь на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Однако нередко заявители, обращаясь за помощью, указывают на нарушения своих прав со стороны организаций, не относящихся к органам публичной власти. В этом случае закон не позволяет Уполномоченному

провести проверку и принять меры реагирования, ограничиваясь направлением поступившего обращения в иные надзорные органы. Поэтому актуальным представляется распространение предмета деятельности Уполномоченного на область общественных отношений, складывающихся в связи с деятельностью негосударственных организаций, выполняющих делегированные публичные функции, когда ими допускаются нарушения прав и свобод человека и гражданина. Граждане, вовлекаемые в сферу деятельности этих организаций, также должны располагать дополнительными гарантиями защиты своих прав от их неправомερных действий. В мировой практике имеются примеры подобного рода компетенции омбудсмена. Такими полномочиями, в частности, наделен Защитник прав человека в Республике Армения.

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

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

Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" для направления Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.

Полный текст Доклада с графическими материалами и сведениями об источниках доступен [по ссылке](#)