

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год от 17 апреля 2018 г.

Права и свободы человека - краеугольный камень любого общества. Степень их защищенности определяет социальный климат в государстве и уровень стабильности в обществе. Поэтому решение проблем социально-экономического, политического и духовного плана в первую очередь связано с устойчивым развитием прав и свобод человека и гражданина. На это ориентируют [Всеобщая декларация](#) прав человека и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, [Конституция](#) Российской Федерации и российское законодательство.

Глубинные цивилизационные изменения, которые с очевидностью происходят в современном мире как на глобальном, так и на национальном уровнях, в значительной степени зависят от сущностного понимания защиты прав и свобод человека и гражданина, выработанных всем ходом исторического развития общества и закрепленных в международных документах и нормах национального права.

При этом положения [Всеобщей декларации](#) прав человека для России сохраняют свою изначальную ценность и позволяют выстроить нравственные ориентиры в отношении уровня "власть - личность", "гражданин - государство". Искажение концептуальных идей этого выдающегося документа человечества, которое мы все чаще наблюдаем со стороны государств, претендующих на особую роль в современном мироздании, приводит к использованию темы прав человека для узких политических целей, к "размыванию" роли и значения самого понятия "права и свободы", их восприятию как фигуры речи. Ненавистническая риторика и бездоказательные обвинения со стороны ряда зарубежных политиков, эксплуатирующих тему прав человека, закономерно ведут к разобщению и еще большему нарушению прав, причем не только человека, но и всего народа. Это почти не оставляет места оптимизму и надеждам на удержание от разрушения социокультурного пространства, где есть место для цивилизованной дискуссии, плюрализма мнений и солидарности.

Яркими примерами тому являются попираание права российских спортсменов выступать под Флагом России на зимних Олимпийских играх в Пхенчхане, воспрепятствование российским гражданам реализовать свои избирательные права в единый день голосования на Украине. Продолжается, в нарушение норм международного права, принудительная выдача отдельными странами граждан России для незаконного и необоснованного привлечения их к уголовной ответственности.

Среди всех вызовов и угроз правам человека внешнего характера данная ситуация является основной. Она связана с возможными ущемлениями таких базовых прав, как право на мир, безопасность, жизнь человека, свободу передвижения. В таких условиях представляется важным сосредоточиться на консолидации внутренних сил, способных обеспечить соблюдение прав и свобод российских граждан, а также на развитии взаимодействия и сотрудничества с омбудсменами (уполномоченными по правам человека) зарубежных государств, которые, будучи независимыми институтами, как правило, дистанцируются от деструктивных политических процессов.

Оставаясь приверженной основополагающим идеям [Всеобщей декларации](#) прав человека, Россия шаг за шагом продолжала в 2017 году укреплять правовой каркас прав и свобод человека и гражданина, в том числе и при непосредственном участии института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В новейшей истории России (начиная с 1991 года) сформировано хотя и не идеальное, но достаточно разветвленное и добротное законодательство о правах человека, которое в целом соответствует самым высоким международным стандартам и постоянно

совершенствуется. Следуя этому курсу, в 2017 году были приняты новые законы, благодаря которым введены выплаты за рождение первого ребенка, продлена программа материнского капитала и расширена возможность использования его средств, повысился минимальный размер оплаты труда. Внесены поправки в [УК РФ](#), предусматривающие наказание за создание так называемых групп смерти, склоняющих детей и подростков к суициду. В жилищной правовой сфере изданы законы о реновации ветхого жилья в городе Москве и о создании государственного компенсационного фонда долевого строительства, которые продолжили реформирование жилищно-коммунальной сферы. Согласно Закону "о 6 сотках" пенсионеры, инвалиды и ветераны освобождены от земельного налога на шесть соток. Утвержден текст присяги, произносимой при вступлении в гражданство Российской Федерации, и принят закон об упрощении процедуры получения гражданства и вида на жительство для граждан Украины.

В целях укрепления демократических основ государства совершенствовалось законодательство о выборах: введена уголовная ответственность за незаконное получение и выдачу бюллетеней для голосования за других избирателей или за неоднократное голосование, отменены открепительные удостоверения на выборах, создан институт наблюдателей от общественных палат.

Вместе с тем многое еще предстоит сделать, чтобы Россия прочно заняла лидирующие мировые позиции, а граждане чувствовали себя по-настоящему благополучными и счастливыми. В своем [Послании](#) Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин подчеркнул: "Чтобы идти вперед, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы, причем во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам".

Свою лепту в этот процесс призван вносить Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее - Уполномоченный). За время своего существования государственный институт правозащиты помог тысячам граждан восстановить свои права, внес вклад в развитие правового просвещения и борьбу с правовым нигилизмом, в совершенствование законодательства о правах и свободах, в укрепление авторитета России на международной арене.

20-й ежегодный доклад Уполномоченного имеет своей целью не только информировать Президента Российской Федерации, высшие органы законодательной, исполнительной и судебной власти, общество в целом о состоянии прав и свобод человека и гражданина в России в 2017 году, но и предложить пути развития этого важнейшего сектора общественной жизни в нашей стране.

За 2017 год к Уполномоченному поступило 41 840 жалоб и других обращений граждан, что на 46% больше, чем в 2015 году. Это всего лишь сухие статистические выкладки, а главным в работе Уполномоченного был "человеческий фактор", стремление сделать все возможное для того, чтобы помочь конкретному человеку, восстановить справедливость и вернуть людям веру в то, что не они для государства, но государство - для них. Это позволило заметно увеличить число жалоб, по которым восстановлены права заявителей, по сравнению с 2016 годом в разы.

В общей сложности удалось оказать помощь в защите прав более чем 250 тыс. граждан. Такие результаты стали возможными благодаря поддержке со стороны государственных органов. Без их действенной помощи невозможно было бы решить системные проблемы защиты прав "валютных ипотечников", инвалидов, пенсионеров, многодетных семей, бывших военнослужащих на территории Республики Крым и города Севастополя, граждан России на космодроме Байконур.

Серьезные положительные результаты дали и новые формы работы с обращениями граждан, в том числе приемы граждан из отдаленных уголков России в режиме

видео-конференц-связи, проведение совместных проверок с правоохранительными органами, обращение в суды с исками о привлечении должностных лиц к административной ответственности за нарушение прав граждан.

Знаковым событием в области международного сотрудничества по защите прав и свобод человека и гражданина стало создание Евразийского альянса омбудсменов, объединившего уполномоченных по правам человека Армении, Кыргызстана, Ирана и России. Данное международное интеграционное объединение позволит более эффективно использовать инструментарий Уполномоченного по защите прав соотечественников за рубежом. Активно развивалась и двусторонняя правозащитная дипломатия, что позволило защитить интересы многих граждан, попавших в трудную ситуацию за пределами России.

Анализ поступающих обращений свидетельствует о том, что не теряет актуальности проблема недостаточного правового просвещения граждан, особенно молодежи, по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим значительным событием стало проведение при поддержке Минобрнауки России единого открытого урока "Права человека" для школьников и студентов всей России, а также разработка учебного курса "Права человека" для российских вузов. Уверена, что это позволит повысить правовую культуру и уровень знаний нашей молодежи о правах и средствах их защиты.

В целях совершенствования законодательства о правах человека и гражданина в прошедшем году удалось добиться принятия нескольких серьезных инициатив в области укрепления гарантий жилищных прав граждан при внедрении программы реновации; совершенствования порядка встреч депутатов с избирателями; защиты прав пенсионеров и инвалидов.

Совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации продолжалась законотворческая работа по совершенствованию правового регулирования статуса института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, освобождения от наказания тяжело больных граждан и предоставления права отбывания наказания ближе к месту жительства родственников. Благодаря поддержке парламентариев впервые за время существования института Уполномоченного в 2017 году в регламентах [Совета Федерации](#) и [Государственной Думы](#) был закреплён порядок представления ежегодного доклада о деятельности Уполномоченного.

Важнейшим направлением работы Уполномоченного было укрепление созданной во всех субъектах Российской Федерации системы защиты прав человека на уровне региональных уполномоченных. Значительным событием в данной области стало проведение семинара-совещания для уполномоченных по правам человека и по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в декабре 2017 года, в котором приняли участие руководители органов исполнительной, законодательной и судебной власти России.

В 2017 году наблюдался рост обращений по сравнению с 2016 годом о нарушении следующих видов прав: на бесплатную медицинскую помощь, на жилище, на образование и т.д. Так, по данным Фонда "Общественное мнение" о соблюдении прав человека в России, люди больше всего обеспокоены недостаточно эффективным применением реализации права на бесплатную медицинскую помощь, причем в 2017 году его рейтинговый показатель в сравнении с 2016 годом увеличился с 78% в 2016 году до 81% в 2017 году, респонденты также отметили высокую значимость права на жилище и его справедливую оплату, показатель указанного права также увеличился с 53% в 2016 году до 55% в 2017 году, право на труд и его справедливую оплату демонстрирует увеличение показателя значимости с 48% в 2016 году до 52% в 2017 году. Сохраняют высокие показатели значимости культурные права (право на образование, право на свободу творчества и преподавания). В общем рейтинге прав и свобод человека и гражданина право на бесплатное образование занимает второе место (показатель значимости - 60%). Рейтинг значимости права на справедливый

суд в 2017 году значительно вырос по сравнению с 2016 годом (с 27% до 36%), достигнув значений, которые он демонстрировал в 2014 году. Об этих и других проблемах граждане пишут в своих письмах, с этими претензиями к должностным лицам они приходят на личный прием к Уполномоченному.

В представленном Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год (далее - Доклад) сохраняется преемственность с докладами прошлых лет. Как и прежде, Доклад содержит информацию о состоянии и проблемах прав человека в Российской Федерации, о мерах, которые были приняты Уполномоченным и сотрудниками рабочего аппарата Уполномоченного по восстановлению нарушенных прав граждан, по совершенствованию законодательства Российской Федерации в этой сфере и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, по правовому просвещению и международному сотрудничеству в области прав человека, по формированию эффективной системы государственной правозащиты в субъектах Российской Федерации.

Доклад состоит из вступительного слова, девяти глав, объединяющих 35 параграфов, а также приложения.

В 2017 году в Докладе появилась **новая глава** - "Защита прав отдельных категорий граждан", в которую вошли вопросы защиты прав лиц с ограниченными возможностями (инвалидов), пенсионеров, ветеранов, женщин, несовершеннолетних, военнослужащих и приравненных к ним лиц, соотечественников за рубежом и российских граждан, находящихся за пределами Российской Федерации.

В самостоятельной **главе** представлены выработанные практикой формы и результаты взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти, а также с региональными уполномоченными и институтами гражданского общества.

Завершают Доклад **рекомендации** государственным органам по принятию мер, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в целях обеспечения безусловной реализации 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, тексты и перечни нормативных правовых актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, регламентирующих их деятельность, а также примеры положительно разрешенных обращений граждан.

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

Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации

Т.Н. Москалькова

Глава 1.

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

1.1. Права и свободы в общественном восприятии

Общественное мнение - один из индикаторов соблюдения прав и свобод человека и

критериев оценки эффективности их защиты. Фондом "Общественное мнение" (далее - ФОМ) по обращению Уполномоченного в 2017 году были продолжены исследования общественного мнения, позволяющие определить восприятие гражданами Российской Федерации уровня соблюдения и защищенности их прав и свобод.

Результаты социологических опросов в сфере соблюдения прав человека в 2017 году демонстрируют положительную динамику. Из общего числа опрошенных большинство (41%) указали, что права человека в современной России соблюдаются, а 39% респондентов отрицательно ответили на этот вопрос. В 2016 году, напротив, большинство опрошенных - 46% оценивали ситуацию с правами человека скептически, и только 39% разделяли мнение о соблюдении прав человека в России.

В 2017 году позитивно ситуацию с состоянием прав человека оценили жители Северного Кавказа, в частности, 49% опрошенных указали, что права человека соблюдаются, 35% - нет, Южного федерального округа - 43% и 35% соответственно и Северо-Западного федерального округа - 42% и 35%.

Вместе с тем отрицательные значения преобладают в Центральном федеральном округе - только 38% респондентов указали, что права человека соблюдаются, а 42% - нет, в Сибирском федеральном округе - 39% и 43% соответственно и Дальневосточном федеральном округе - 40% и 43%. У каждого пятого (20%) ответ на этот вопрос вызвал затруднения.

При этом, как и в 2016 году, преобладающее большинство респондентов (51%) полагают, что ситуация с правами человека в России за последние несколько лет остается неизменной, и занимают нейтральную позицию.

По результатам социологического исследования был построен рейтинг значимости прав и свобод человека и гражданина (далее также - рейтинг).

В ходе опроса респонденты в числе наиболее значимых прав чаще всего называли право на бесплатную медицинскую помощь, напрямую связанное с качеством жизни. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики (далее - Росстат), по сравнению с 2005 годом количество организаций системы здравоохранения, осуществляющих медицинское обслуживание госпитализированных пациентов, - больничных организаций в России сократилось на 43% (с 9479 в 2005 году до 5357 в 2016 году). Возможно, это является одной из причин, по которым защита прав на бесплатную медицинскую помощь четвертый год занимает первое место в рейтинге, причем в 2017 году показатель его значимости по России в сравнении с 2016 годом увеличился с 78% до 81%.

Не до конца решенными остаются проблемы защиты прав на бесплатную медицинскую помощь в Чувашской Республике (93%), Республике Марий Эл (91%), Нижегородской (91%), Новгородской областях (90%), Республике Алтай (90%). Наибольший процент респондентов, указавших на злободневность темы охраны здоровья, наблюдается среди лиц старше 60 лет (86%), а также среди лиц, проживающих в городах с населением менее 50 тыс. человек и поселках городского типа (83%).

Сложность сложившейся ситуации подтверждается статистикой обращений граждан к Уполномоченному, согласно которой число заявлений, поступивших по вопросам охраны здоровья и предоставления медицинской помощи, после снижения в 2015 году значительно увеличилось в 2016 и 2017 годах и превышает показатели, имевшие место до снижения, более чем на треть.

С высоким уровнем значимости воспринимается право на бесплатное образование, которое занимает второе место (60%) рейтинга. Наибольшая доля респондентов, обеспокоенных защитой названного права, наблюдается в Ханты-Мансийском автономном округе (77%), Республике Алтай (76%), Липецкой области (74%), Республике Марий Эл (72%), Астраханской области (72%). При этом особую актуальность право на бесплатное образование имеет для молодежи 18-30 лет (68%), а также лиц среднего возраста 31-45 лет

(66%). Доступность образования воспринимается респондентами не только как культурное, но и как социальное явление, потому что образование оценивается как инвестиция в будущее и запрос на благополучие, возможность обеспечить себя финансово, достичь определенного уровня жизни, установленного современными социальными стандартами.

Традиционно большое значение для граждан Российской Федерации сохраняется за правом на жилище и его справедливую оплату, которое заняло третье место в общем рейтинге прав и свобод. При этом показатель значимости увеличился с 53% в 2016 году до 55% в 2017 году. Верхние значения по праву данной категории отмечаются в Волгоградской области (76%), Ханты-Мансийском автономном округе (74%), Хабаровском крае (72%), Республике Башкортостан (70%), Тульской области (70%). Как и право на бесплатную медицинскую помощь, право на жилище всеми респондентами вне зависимости от их социально-демографических характеристик оценивается в качестве одного из наиболее значимых, однако чаще всего эту проблему поднимают жители городов-миллионников (60%), а также городов с численностью населения от 250 тыс. до 500 тыс. человек (60%).

По итогам другого опроса, высокие цены на ЖКХ респондентами отмечены в Камчатском (71,8%) и Ставропольском краях (68,8%), Ханты-Мансийском автономном округе (68,3%), Мурманской (68%), Нижегородской (66,8%), Липецкой (65,8%) и Воронежской областях (62,3%). Согласно данным Росстата, 8,7% домохозяйств в стране имели финансовые трудности, не позволившие внести установленные платежи за жилищно-коммунальные услуги во II квартале 2017 года (в процентах ко всем домохозяйствам). Только 4,9% семей получили жилые помещения из 2542,4 тыс. семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Аналогичная картина наблюдается в отношении трудовых прав. Сохраняя в 2017 году четвертое положение в рейтинге аналогично 2016 году, право на труд и его справедливую оплату демонстрирует увеличение показателя с 48% в 2016 году до 52% в 2017 году. Активно по данному вопросу высказались респонденты Волгоградской области (76%), Хабаровского края (69%), Чувашской Республики (67%), Ханты-Мансийского автономного округа (67%), Астраханской области (65%). Основная доля респондентов - это лица в возрасте 31-60 лет (57%), однако высоки показатели значимости права на труд и среди молодежи 18-30 лет (55%). Особую обеспокоенность низким уровнем заработной платы отмечают респонденты в Республике Ингушетия (63,6%), Алтайском крае (61,9%), Кабардино-Балкарской Республике (59,8%), Республике Мордовия (59,5%), Ставропольском крае (57,6%). Наибольшую тревогу в связи с низким уровнем пенсий, стипендий и пособий выразили жители Республики Дагестан (45,8%), Камчатского края (44,2%), Курской (40,8%), Ростовской областей (40,8%), Кабардино-Балкарской Республики (39,4%), Брянской области (39,4%). Кроме того, в сфере проблем с занятостью населения и безработицей высокий уровень негативных оценок отмечен в Карачаево-Черкесской Республике (53,6%), Республике Калмыкия (53,4%), Республике Ингушетия (51,5%), Республике Мордовия (47,4%), Волгоградской области (47,4%), Алтайском крае (41,5%) и Республике Алтай (40,0%).

Право на свободу и личную неприкосновенность отметил 51% опрошенных лиц. Как и в 2016 году, за ним сохраняется пятое место в рейтинге. Наиболее высокие показатели значимости прав на свободу и личную неприкосновенность отмечены среди жителей города Севастополя (79%), Волгоградской области (78%), Кабардино-Балкарской Республики (75%), Приморского края (73%), Республики Адыгея (67%) и Республики Калмыкия (65%). Как следует из обращений граждан, поступающих Уполномоченному, особо остро проблемы, связанные с реализацией названного права, проявляются в ходе содержания лиц в учреждениях уголовно-исполнительной системы, включая следственные изоляторы.

Шестое место в рейтинге занимает право на социальное обеспечение, пенсионные выплаты и социальное страхование (выплаты и пособия по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, в связи с рождением и воспитанием детей, а также

предоставление социальных услуг организациями). В целом по России названное право упомянули 46% опрошенных лиц, причем особенно большое значение оно приобретает среди неработающих пенсионеров (60%). Наибольшая доля респондентов, отнесших указанное право к числу значимых, наблюдается в Хабаровском крае (64%), Липецкой (62%), Орловской, Курской областях (59%), Республике Башкортостан (57%).

Значительно вырос в 2017 году по сравнению с 2016 годом показатель значимости права на справедливый суд (с 27% до 36%). В 2017 году он достиг значений, которые имели место в 2014 году. Подъем социального спроса почти на 10% обеспечил данному праву седьмую позицию в общем рейтинге прав и свобод человека и гражданина. Причинами динамики, свидетельствующей о повышении интереса граждан к обеспечению справедливого судебного разбирательства, служат как рост правовой активности граждан, участвующих в судопроизводстве, так и неудовлетворенность выносимыми судебными решениями. В ходе рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный чаще всего сталкивается с нарушениями процессуальных прав в рамках уголовного судопроизводства. На протяжении многих лет обращения по вопросам уголовно-процессуального законодательства из общего объема корреспонденции, поступающей к Уполномоченному, имеют наибольший удельный вес. Максимальные показатели значимости права на справедливый суд в 2017 году зафиксированы в Нижегородской области (59%), Республике Крым (51%), Воронежской области (47%), Ставропольском крае (46%), городе Москве (46%), Кемеровской, Тверской, Свердловской областях (46%).

Восьмую позицию в общем рейтинге занимает конституционное право на неприкосновенность жилища, на его защиту от проникновения против воли проживающих в нем лиц, а также смежный с ним гражданско-правовой институт неприкосновенности собственности. В целом по России на значимость названного права указали 33% опрошенных, среди которых активнее всего по данному вопросу высказались жители Новосибирской (48%), Ярославской областей (46%), Алтайского (45%), Приморского краев (43%), Ростовской области (43%). Особенно высока доля заявителей, отметивших актуальность защиты названного права, среди предпринимателей - 38%.

Девятое место в общем рейтинге респонденты отделили праву иметь в частной собственности землю (27%), из которых наибольший показатель зафиксирован в Республике Мордовия (47%), Республике Алтай (44%), городе Севастополе (43%), Республике Бурятия (42%). В разрезе социально-демографических групп максимальные показатели значимости названного права наблюдаются среди фермеров - 58%.

Свобода слова в общем рейтинге занимает 10-е место и 23% по Российской Федерации. Высокую значимость этого права отмечают жители Чеченской Республики (50%), Мурманской области (39%), Республики Дагестан (36%), Калужской области, города Санкт-Петербурга (34%). При этом максимальная доля придерживающихся такой позиции наблюдается среди лиц в возрасте от 18 до 30 лет (30%). Приведенные показатели соотносятся с данными Росстата, в соответствии с которыми указанная возрастная группа включает наиболее активных пользователей сети Интернет.

В целом каждый пятый (21%) респондент, а среди населения городов-миллионников - 28%, в ряду социально значимых прав отметили право на благоприятную окружающую среду. В 2017 году в рамках проведения в России Года экологии прошли тематические социологические опросы на предмет обеспокоенности граждан по вопросу экологической безопасности и комфорта. Еженедельный сбор информации, проведенный в августе 2017 года, показал, что больше всего людей беспокоят мусор на улицах, стихийные свалки и бытовые отходы (26%), загрязнение водоемов, плохая питьевая вода (16%), воздействие промышленных предприятий на окружающую среду, отсутствие очистных сооружений (12%), состояние воздуха и уровень его загрязнения (11%), большое количество машин, близость автомагистралей, выхлопные газы, а также вырубка и уничтожение лесов, нехватка зеленых

насаждений (8%), климатические изменения, пожары, наводнения (7%).

Не последнее место в рейтинге заняло право на личную и семейную тайну, в пользу которого высказалась пятая часть респондентов (20%). В регионах страны об этом праве чаще говорили жители Новосибирской области (34%), Камчатского края (31%), Псковской (30%) и Магаданской областей (29%). Обращает на себя внимание тот факт, что серьезную озабоченность реализацией названного права выражает молодежь. Среди социально-демографических групп наибольшая доля граждан, отметивших право на личную и семейную тайну в качестве значимого, лица в возрасте 18-30 лет.

Результаты проведенных в течение года социологических исследований свидетельствуют, что высокой степенью важности для населения обладают социально-экономические и культурные права. Граждане не в полной мере удовлетворены гарантиями реализации и защиты прав в социальной сфере, что особенно затрагивает область охраны здоровья и медицинской помощи, образования, жилищных и трудовых отношений. Это подтверждается статистикой поступающих к Уполномоченному обращений, среди которых жалобы на нарушения социальных прав составляют почти 1/3 долю от общего числа обращений.

Меньшую значимость, как показывают результаты опроса, для населения имеют политические права: 4% - право на участие в управлении обществом и государством, 3% - право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, 2% - свобода собраний, манифестаций (митингов, демонстраций), 1% - свобода создания и деятельности объединений (профсоюзов, партий, общественных организаций).

Практическое значение общего рейтинга заключается в возможности мониторинга за стабильностью в стране через выявление сфер общественной жизни, ситуация в которых социально напряжена. Числовые показатели, отображающие значимость соблюдения конкретных прав человека, позволяют определить, в каких регионах есть уровень социальной напряженности и в какой области прав, где он стабилен, а где изменчив и по каким причинам.

Права и группы прав, занявшие верхние строчки рейтинга, требуют особенно пристального внимания со стороны законодателей и правоприменителей, правозащитников и экспертов, общества в целом и каждого гражданина, так как именно эти области прав человека нуждаются в дополнительных гарантиях реализации и защиты.

1.2. Масштабы, динамика и структура обращений

Масштабы, география и тематика обращений граждан (жалоб, заявлений, предложений), как и результаты общественных опросов, позволяют определять наиболее острые проблемы в обществе по защите прав и свобод как в целом по Российской Федерации, так и с разбивкой на округа и регионы по актуальности социально значимых проблем, требующих разрешения.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 41 841 обращение, из них чуть более 2 тыс. - коллективные. Возросло количество обращений, полученных через личный прием граждан Уполномоченным и должностными лицами Аппарата Уполномоченного. Всего принято свыше 4 тыс. человек, в том числе в ходе командировок в Республику Татарстан, Чеченскую Республику, Хабаровский край, Республику Крым. Введен в практику прием граждан с использованием видео-конференц-связи, что дало новые возможности, упростило процесс одновременного обсуждения проблемных вопросов и ускорило его, позволило расширить границы общения с гражданами Российской Федерации, в том числе укрепить взаимодействие Уполномоченного с региональными уполномоченными. В режиме видео-конференц-связи были проведены приемы жителей Еврейской автономной области, Кабардино-Балкарской и Чеченской республик, Свердловской, Ярославской и Ивановской

областей.

Среди отраслей законодательства, нормы которого нарушаются чаще всего, первенство удерживают уголовно-процессуальное, жилищное и уголовно-исполнительное право.

По вопросам реализации уголовно-процессуального законодательства поступило 12 779 обращений, что составляет 30,5% от общего числа заявлений. В этой группе заметна тенденция к росту количества обращений в связи с отказом в возбуждении уголовного дела - 2280 (в 2016 году - 2133), а также необоснованностью привлечения к уголовной ответственности - 1670 (в 2016 году - 1456). Помимо этого, в своих обращениях заявители указывают на следующие виды нарушений: органами предварительного расследования нарушаются сроки уголовного преследования; допускается формализм; не обеспечиваются в полной мере права пострадавших от преступлений. Больше всего обращений по вопросам нарушения правил уголовного процесса поступило из города Москвы (1903), Краснодарского края (633), Московской (599), Ростовской (380), Свердловской (354), и Оренбургской (238) областей.

В секторе соблюдения жилищного законодательства к Уполномоченному поступило 7251 обращение, что составляет 17,3% от общего количества корреспонденции. Наиболее острыми в этой сфере остаются вопросы постановки на жилищный учет и предоставления жилья, обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий населения, платы за жилье и коммунальные услуги, переселения из ветхого и аварийного жилья. Наибольшее число обращений поступило из города Москвы (1783), Московской области (610), Краснодарского края (439), Свердловской (208), Ростовской (117), Волгоградской (108) областей.

Серьезную динамику в прошедшем году показало количество обращений, содержащих сведения о нарушениях уголовно-исполнительного законодательства. Существенное увеличение объема обращений прослеживается по вопросам условий содержания в изоляторах временного содержания и следственных изоляторах - 823 (на 46,4%), а также исполнения наказания в виде лишения свободы, в том числе перевода в другую колонию - 671 (на 16,9%). Значительная часть жалоб, поступивших к Уполномоченному на условия отбывания наказания в местах принудительного содержания, связана с ненадлежащим состоянием помещений, качеством пищи, несоблюдением минимальной санитарной площади в помещениях, плачевным состоянием или даже отсутствием инвентаря и спальных принадлежностей, а также иными бытовыми вопросами. Сохраняет актуальность проблема, связанная с отказами в переводе осужденных для дальнейшего отбывания наказания в иное исправительное учреждение. Наибольшее число обращений по вопросам уголовно-исполнительного законодательства поступило от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы в городе Москве (217), Саратовской области (165), Красноярском крае (151), Свердловской области (142).

Наибольшее количество обращений (15 303) зафиксировано по Центральному федеральному округу, что составляет 36,5% от общего количества. Меньше всего обращений зарегистрировано по Дальневосточному федеральному округу - 1173, что составляет 2,8%. Отмечается общая тенденция к увеличению количества поступающих обращений, в сравнении с прошлым годом, из Уральского (+11,9%), Сибирского (+7,0%) и Приволжского (+3,7%) федеральных округов.

Что касается субъектов Российской Федерации, то здесь наблюдается рост числа обращений из Кемеровской (+96,6%), Оренбургской (+92,8%), Томской (+84,2%) областей, Республики Башкортостан (+31,4%), а также Челябинской (+27%) и Свердловской (+16,2%) областей.

В 2017 году на 10 тыс. человек населения страны приходилось в среднем по 2,85 обращения, что ниже показателя 2016 года на 0,05 пункта. В частности, снизилась интенсивность обращений из Северо-Кавказского, Дальневосточного, Северо-Западного,

Южного и Центрального федеральных округов. В других округах - стала выше.

Выше среднего по стране были показатели Центрального федерального округа - 3,90 обращений на 10 тыс. человек населения и Южного федерального округа - 3,23. Показатели других федеральных округов были ниже.

Число субъектов Российской Федерации, в которых количество обращений было выше среднего показателя, относительно прошлого года уменьшилось на треть (с 18 до 14). Однако в отношении 11 регионов России отмечается устойчивая тенденция к сохранению данного показателя. К ним относятся город Москва (5,58), Оренбургская (5,54), Московская (4,39) и Владимирская (3,21) области, республики Коми (5,16), Карелия (5,07), Адыгея (4,74), Мордовия (4,07) и Крым (3,65), Краснодарский край (3,94), а также город Севастополь (4,90).

Более подробно анализ обращений по группам прав, территориальной принадлежности, интенсивности обращений, а также примеры восстановления прав граждан в 2017 году по регионам содержатся в "Правозащитной карте России", являющейся приложением к настоящему Докладу.

"Правозащитная карта России" доступна на официальном сайте Уполномоченного: <http://map.rightsrf.ru/>

1.3. Основные результаты рассмотрения обращений

Вступая в должность, Уполномоченный приносит клятву защищать права и свободы человека и гражданина, руководствуясь законодательством, справедливостью и голосом совести. Древняя мудрость гласит: "Кто спас одного человека, тот спас весь мир", поэтому главным критерием эффективности работы Уполномоченного является возможность помочь конкретному человеку. Омбудсмен обязан и всегда стремится восстановить нарушенные права как можно большего числа обратившихся граждан, добиться, чтобы в отношении каждого человека, независимо от совершенных им проступков, социального положения, вероисповедания или национальности, государственные органы действовали и принимали решения, руководствуясь не только буквой закона, но и требованиями справедливости и милосердия, чтобы за бумагами должностные лица видели прежде всего судьбу человека с его проблемами и бедами.

Выходя на решение системных правозащитных проблем, Уполномоченный вносит свой вклад в достижение целей устойчивого развития мирового сообщества, обозначенных в "Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года".

Из массива обращений к Уполномоченному 10 123 жалобы были приняты к рассмотрению. По ним использован весь предоставленный законодательством инструментарий реагирования на жалобы граждан о нарушениях их прав и свобод: запрашивались дополнительные документы, проводились проверки, в том числе с выездами на места, изучались уголовные дела, приговоры по которым вступили в законную силу; в суд или прокуратуру направлялись ходатайства о проверке вступившего в законную силу решения, приговора, определения или постановления суда; в суды направлялись заключения по вопросам прав и свобод человека и гражданина и осуществлялись и другие полномочия.

В прошедшем году результативность работы с обращениями граждан была выше, чем в предыдущие годы. Положительных решений в защиту прав заявителей по сравнению с 2016 годом принято больше на 30% (с 784 до 1038), а по сравнению с 2015 годом эффективность работы в данном секторе увеличилась в 4,5 раза (с 227 до 1038).

Результатом рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений о массовых нарушениях прав инвалидов, пенсионеров, многодетных семей, прав граждан при проведении публичных мероприятий, переселении жителей из аварийных домов, а также

обращений в защиту неопределенного круга лиц о нарушениях в сфере экологии стало восстановление прав более 250 тыс. граждан.

За допущенные нарушения прав, свобод и интересов граждан 34 чиновника и 32 юридических лица привлечены к административной ответственности, а 40 должностных лиц - к дисциплинарной.

Из всего массива обращений граждан, поступивших Уполномоченному в 2017 году, 26 038 заявителям даны разъяснения их прав, порядка их реализации и защиты. В этой связи реализован также комплекс других мер и проектов, направленных на развитие правового просвещения: "Единый урок прав человека", который впервые был проведен в 2017 году в средних и высших образовательных учреждениях по всей стране, "Правовой марафон для пенсионеров", публикации статей о правах человека в периодических изданиях, выпуски специальных тематических изданий и другие.

Итоги анализа поступивших в 2017 году обращений граждан выявили необходимость инициирования Уполномоченным ряда предложений, направленных на совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина. В этой связи субъектам законодательной инициативы и другим полномочным органам адресовано 35 рекомендаций законодательного плана.

Большая работа проведена в области защиты трудовых прав граждан, где особый акцент делался на помощи в ликвидации задолженности по выплате заработной платы. По результатам рассмотрения коллективных и индивидуальных жалоб в области трудовых правоотношений, Уполномоченным оказано содействие в защите трудовых прав более чем 13,4 тыс. граждан, в том числе, по 37 жалобам удалось добиться ликвидации задолженности по заработной плате для 12,5 тыс. работников, включая строителей космодрома "Восточный" (6000 человек), работников ПАО "Сибнефтегеофизика" в Новосибирской области (1088 человек), ГК "Кингкоул" в Ростовской области (более 2400 человек), ООО "БТС-Гидрострой" (783 человека) в Республике Северная Осетия - Алания, ООО "БТС-Гидрострой" в городе Москве (783 человека), ООО "Заречный" (183 человека), ЗАО "Трест СЗССМ" в городе Санкт-Петербурге (981 человек).

Во время рабочей поездки в Хабаровский край в сентябре 2017 г. на личном приеме к Уполномоченному обратились работники ФГУП "Главное военно-строительное управление N 6", осуществлявшего строительство космодрома "Восточный", которым длительное время не выплачивалась заработная плата, в связи с чем общая задолженность перед более чем 6 тыс. работников, превысила 400 млн руб. Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой принять необходимые меры, в результате чего в декабре 2017 г. работникам начались выплаты в погашение задолженности по заработной плате, причем до середины декабря было выплачено 303,86 млн руб., а также определены источники текущих платежей по оставшейся задолженности.

В тесном взаимодействии с компетентными государственными органами Уполномоченному удалось оказать содействие в защите жилищных прав более чем 140 гражданам, 52 из которых получили жилье.

По ходатайству Уполномоченного Верховным Судом Российской Федерации отменено решение нижестоящих судов об изъятии в доход муниципалитета квартиры добросовестных приобретателей - многодетной семьи С. из Тульской области, которые лишились ее по судебному решению, удовлетворившему иск администрации г. Тулы об истребовании у них квартиры, так как предыдущие сделки с жилплощадью носили мошеннический характер. В результате обращения Уполномоченного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации удовлетворила кассационную жалобу С. В свою очередь, Тульский областной суд удовлетворил исковые требования заявителей, восстановив тем самым их право на приобретенное жилье.

Оказано содействие 83 пенсионерам и ветеранам, из которых материальная помощь

предоставлена 13 гражданам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации; пособия, пенсии и страховые суммы начислены 26 гражданам; помощь в медицинском лечении и лекарственном обеспечении оказана 38 гражданам; техническими средствами реабилитации обеспечены 4 гражданина; на санаторно-курортное лечение направлены 2 человека.

К Уполномоченному обратилась военный пенсионер Ш., которая более года не могла добиться получения полагающейся ей единовременной выплаты от Управления Пенсионного фонда Российской Федерации по Солнечногорскому району Московской области. По запросу Уполномоченного, направленному руководству Правления Пенсионного фонда Российской Федерации, была проведена проверка, по результатам которой заявительнице выплачены пенсионные накопления в размере 122 225 руб.

В связи с нарушениями прав граждан в области уголовно-процессуальных правоотношений по 162 обращениям оказана помощь в защите прав подозреваемым и обвиняемым. По инициативе омбудсмана органами прокуратуры вынесено 38 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, возбуждено 2 уголовных дела, отменено 2 постановления о приостановлении следствия, а также внесено 39 требований и 23 представления о недопущении нарушений законодательства о правах граждан.

В сентябре 2017 г. в адрес Уполномоченного поступили обращения ряда правозащитных организаций в защиту обвиняемого Д., по делу которого Петрозаводским городским судом была назначена повторная комплексная психологическая, искусствоведческая и социокультурная судебная экспертиза. Причем ее проведение было поручено некоммерческой экспертной организации. Заявители указывали на то, что проведение экспертизы частным экспертным учреждением может поставить под сомнение объективность результатов следствия и решения, вынесенного по делу. Уполномоченный обратился к председателю Петрозаводского городского суда Республики Карелия, в результате чего экспертиза была поручена ФГБУ "Национальный медицинский исследовательский Центр психиатрии и наркологии им. В. П. Сербского". Кроме того, государственному обвинителю судом отказано в удовлетворении ходатайства о продлении срока содержания Д. под стражей и избрана мера пресечения в виде подписки о невыезде. После проведения экспертизы Д. был освобожден из следственного изолятора.

При содействии Уполномоченного отменено 155 постановлений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела, 52 постановлений о приостановлении предварительного следствия или дознания, 12 - о прекращении уголовного дела, возобновлено предварительное расследование по 62 уголовным делам, а также органами предварительного следствия и дознания было возбуждено 14 уголовных дел, внесено 100 требований и 104 представления об устранении нарушений закона, привлечено к дисциплинарной ответственности 5 должностных лиц.

После обращения Уполномоченного в защиту пенсионера С. к прокурору Ивановской области отменены незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по его заявлениям о присвоении денежных средств его умершей супруги в особо крупном размере. По результатам дополнительных проверок СО ОМВД России по Ленинскому району города Иваново возбуждены 2 уголовных дела по фактам незаконного завладения денежными средствами и дачи заведомо ложных показаний в суде, а С. признан потерпевшим.

В 2017 году при поддержке ФСИН России и органов прокуратуры Российской Федерации Уполномоченному удалось добиться удовлетворения 139 жалоб на нарушения прав граждан в местах принудительного содержания. В общей сложности это коснулось интересов 9,5 тыс. человек.

К Уполномоченному поступил ряд обращений от правозащитных организаций и родственников осужденной Р., страдающей онкологическим заболеванием и отбывающей наказание в исправительном учреждении ГУФСИН России по Пермскому краю, об оказании

ей медицинской помощи. Уполномоченный обратился к директору ФСИН России с просьбой об оказании Р. необходимой медицинской помощи и к уполномоченному по правам человека в Пермском крае с предложением посетить заявительницу. В результате осужденной провели комплексные клиничко-лабораторные и инструментальные обследования, назначен курс медикаментозной терапии, врачом-онкомаммологом краевого онкологического диспансера проведены дополнительные консультации и даны рекомендации по дальнейшему наблюдению.

По ходатайству Уполномоченного Московским городским судом удовлетворена жалоба осужденного М., лишенного возможности самостоятельно передвигаться и обслуживать себя. Наказание в виде лишения свободы было заменено на штраф.

Уполномоченным активизирована работа по контролю за соблюдением прав военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, членов их семей и гражданского персонала воинских частей. По результатам рассмотрения 29 обращений оказано содействие в защите прав 1640 граждан этой категории. Предоставлено жилье 47 семьям, погашена задолженность по заработной плате перед 574 гражданами, обеспечены пенсиями и социальными выплатами 606 человек. Решена проблема регистрации проживающих в Крыму граждан Российской Федерации из числа бывших военнослужащих вооруженных сил Украины - более 300 человек.

В октябре 2017 г. с жалобой на нарушение жилищных прав к Уполномоченному обратились военный пенсионер Т. и его семья - добросовестные приобретатели квартиры, купленной на личные средства с использованием государственного жилищного сертификата, предоставленного Т. в связи с увольнением с военной службы. Военный пенсионер жаловался на решение Подольского городского суда Московской области, который своим решением истребовал у семьи Т. квартиру и снял военного пенсионера с регистрационного учета, поскольку жилплощадь принадлежала Минобороны России и стала объектом купли-продажи после мошеннических действий, совершенных должностными лицами, которые были привлечены к уголовной ответственности. В результате проверки, проведенной Главной военной прокуратурой по ходатайству Уполномоченного, Московским областным судом принято решение отменить решение Подольского городского суда, квартиру оставить в собственности семьи военного пенсионера.

За каждым статистическим показателем стоит судьба отдельного человека и благополучие его близких людей. Эффективная работа с обращениями граждан, индивидуальный подход к каждому заявителю дают возможность Уполномоченному протянуть руку помощи человеку.

В компетенцию Уполномоченного входят вопросы защиты прав иностранных граждан на территории Российской Федерации. В 2017 году по результатам рассмотрения обращений этой категории были защищены права 46 иностранных граждан, из которых: 16 человек приняты в гражданство Российской Федерации; в отношении 11 заявителей отменены решения о запрете на въезд в Россию; 7 иностранцам выдано разрешение на временное проживание или выдан вид на жительство; 6 иностранным гражданам предоставлено убежище на территории Российской Федерации и еще стольким же продлен срок временного пребывания.

В результате взаимодействия Уполномоченного с Министерством иностранных дел Российской Федерации (далее - МИД России) и коллегами - омбудсменами ряда иностранных государств по защите прав наших соотечественников, находящихся за рубежом, положительное разрешение получили 45 обращений граждан, рассмотрение которых в общем числе удовлетворило интересы более 500 человек.

Одним из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного в 2017 году была работа по оказанию содействия в реализации политических прав граждан. Обращений, связанных с выборами и функционированием избирательной системы, в ушедшем году

поступило меньше, чем в аналогичные периоды прошлых лет, всего 47 заявлений, поэтому акцент в деятельности Уполномоченного был сделан на превентивные меры, повышение публичности и прозрачности проведения избирательных кампаний. В рамках [Соглашения](#) с ЦИК России проводился мониторинг соблюдения избирательных прав граждан.

Несмотря на достигнутое, результаты могут быть существеннее, и это задача на будущие периоды, если решить некоторые системные проблемы в законодательстве, связанные с правовым статусом Уполномоченного и его Аппарата. В частности, требуют нормативного урегулирования процессуальные права Уполномоченного и порядок их реализации в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве, механизм осуществления Уполномоченным проверочных мероприятий, порядок допуска по поручению Уполномоченного, сотрудников Аппарата в места принудительного содержания в целях обеспечения прав находящихся там граждан.

Для решения проблем законодательного характера Уполномоченный обращается в Государственную Думу и Совет Федерации с просьбой создать рабочую группу с участием Уполномоченного для разработки соответствующих изменений в [Федеральный конституционный закон](#) "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и корреспондирующие с ним законодательные акты.

Одновременно с этим Уполномоченный продолжит курс совершенствования механизма использования предоставленного ему правового инструментария для осуществления своих полномочий с тем, чтобы эффективно защищать права и свободы человека, помочь как можно большему числу людей найти правду и справедливость в условиях нестабильности правоприменения.

Уполномоченный нуждается также в научно-аналитической поддержке своей работы. Эту задачу мог бы выполнять Федеральный центр по правам человека. К функциям данного исследовательского учреждения можно отнести проведение актуальных научных исследований в области прав и свобод человека и гражданина, координацию разработки и реализации государственных правозащитных программ и проектов, ресурсную поддержку и методологическую подготовку специалистов в области прав человека, разработку учебных программ, охватывающих проблематику прав человека, обучение региональных уполномоченных по правам человека, сотрудников их аппаратов, членов общественных наблюдательных комиссий и других общественных правозащитников, организацию публичных форумов для общения представителей государства и гражданского общества по вопросам соблюдения и защиты прав человека.

Глава 2.

Защита гражданских и политических прав и свобод

2.1. Право избирать и быть избранным

Конституция Российской Федерации наделяет граждан конституционным правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления ([статья 32](#)), которое они осуществляют, участвуя в выборах в качестве избирателей, кандидатов, их представителей, делегатов избирательных и общественных объединений, членов избирательных комиссий. Органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечить реализацию конституционного права граждан путем организации и проведения свободных демократических выборов.

В единый день голосования 10 сентября 2017 г. в Российской Федерации прошло 5810 избирательных кампаний различного уровня и 242 референдума местного значения в 82

субъектах Российской Федерации - во всех, кроме Республики Ингушетия, Магаданской области и города Санкт-Петербурга. В этот период состоялись прямые выборы глав 16 субъектов Российской Федерации, а в одном регионе посредством голосования в законодательном органе субъекта Российской Федерации прошли выборы депутатов в 6 законодательных органов государственной власти субъектов и дополнительные выборы в Государственную Думу по 2 одномандатным округам.

Одним из важных индикаторов участия граждан и их активности в избирательном процессе является их явка на избирательные участки в день голосования. И в этой связи нужно отметить, что избирательные кампании 2017 года, несмотря на отсутствие системных нарушений процедуры голосования, вызвали широкую дискуссию в обществе именно в связи с низкой явкой избирателей в ряде регионов.

В 15 субъектах Российской Федерации из 16, в которых проходили выборы губернаторов, явка оказалась ниже, чем на предыдущих аналогичных выборах. Исключение составляет Свердловская область. Наиболее низкую явку продемонстрировали избиратели Республики Карелия и Томской области - там проголосовали 23,5% и 22,56%, соответственно. В среднем явка на выборах губернаторов в 16 субъектах Российской Федерации 10 сентября 2017 г. составила 35,39%.

Многие избиратели не знали номер, место нахождения, телефон участковой избирательной комиссии и адрес помещения для голосования. В этом Уполномоченный смог убедиться, встречаясь с гражданами в день выборов в городе Москве. Кроме того, о фактах недостаточного информирования граждан Уполномоченному сообщали коллеги - региональные уполномоченные.

Сведения о низкой информированности избирателей в г. Москве были доведены до председателя Московской городской избирательной комиссии, который обратил внимание председателей территориальных избирательных комиссий на необходимость усиления работы по информированию избирателей при проведении последующих избирательных кампаний. Уполномоченный будет держать этот вопрос на контроле.

Представляется, что необходимо повысить уровень информирования населения об избирательных кампаниях посредством размещения информационных стендов и баннеров, вложения в почтовые ящики печатных информационных материалов, содержащих сведения о времени и месте голосования, как прямого диалога с избирателем, так и через средства массовой информации, рассылки смс-сообщений.

Особого внимания требует проблема обеспечения избирательных прав лиц с ограниченными возможностями. По обращению председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э. А. Памфиловой, в рамках [Соглашения](#) о взаимодействии ЦИК России и Уполномоченного в период подготовки и проведения избирательных кампаний и кампаний по референдуму в Российской Федерации, проведен мониторинг помещений, выделенных органами местного самоуправления для проведения голосования, на предмет их доступности лицам с ограниченными возможностями.

В последние годы проделана большая работа по созданию условий беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур, к местам отдыха и к предоставляемым в них услугам. Реализуется [государственная программа](#) Российской Федерации "Доступная среда" на 2011-2020 годы, которая предусматривает создание для инвалидов равных возможностей с другими гражданами во всех сферах жизни, в том числе при реализации избирательных прав.

Анализ информации, поступившей по результатам специальных проверок, показал, что большинство помещений для голосования оборудованы в соответствии с требованиями действующего законодательства, что позволило избирателям с ограниченными физическими возможностями принимать участие в голосовании. Вместе с тем в ряде регионов либо власти

не учитывают эти требования при выделении избирательным комиссиям соответствующих помещений, либо избирательные комиссии не проявляют должной настойчивости. Доступная среда для голосования инвалидов на некоторых объектах была обеспечена лишь после вмешательства региональных уполномоченных по правам человека.

Уполномоченным по правам человека в Тверской области создана комиссия для проведения мониторинга избирательных участков г. Твери. Из 48 осмотренных участков оказались доступны для людей с ограниченными возможностями здоровья только 15 избирательных участков, в 3 из них доступность обеспечивается съемными пандусами и подъемниками. По итогам мониторинга избирательной комиссии области и администрации г. Твери Правительству Тверской области рекомендовано включить объекты, где отсутствует уличный пандус, в [программу](#) "Доступная среда".

К Уполномоченному обратилась гражданка Д. с жалобой на отсутствие условий для голосования инвалидов-колясочников на избирательном участке N 2667 в г. Нижнем Новгороде, в связи с чем были направлены соответствующие запросы в прокуратуру и избирательную комиссию Нижегородской области. Информация по жалобе подтвердилась, в ТИК Советского района прокуратурой направлено представление об устранении нарушений законодательства по обеспечению реализации прав граждан с ограниченными возможностями.

Уполномоченный совместно с коллегами из регионов намерен продолжить мониторинг помещений, выделяемых избирательным комиссиям, на предмет их соответствия требованиям доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья в период избирательных кампаний 2018 года.

Всего по вопросам реализации избирательных прав к Уполномоченному поступило 50 обращений, что значительно меньше, чем в прошлые периоды, и объяснимо отсутствием в 2017 году выборов федерального уровня. В обращениях граждане и представители общественных организаций часто обращали внимание на факты отсутствия их имен в списках избирателей, на принуждение к голосованию и подкуп избирателей, выдачу нескольких бюллетеней для голосования в одни руки, отсутствие условий для голосования лицам с ограниченными возможностями здоровья.

В отдельных случаях информация о нарушении избирательных прав граждан была обоснована и находила свое подтверждение.

Так, в преддверии единого дня голосования к Уполномоченному обратился член общественной наблюдательной комиссии Алтайского края с жалобой на нарушение прав лиц, находящихся в СИЗО-1, СИЗО-2 УФСИН Алтайского края, в части реализации активного избирательного права. В результате оперативного реагирования Уполномоченного по защите прав указанной категории лиц во все следственные изоляторы региона были доставлены ящики для голосования, что обеспечило возможность реализовать избирательные права свыше 300 граждан.

Непосредственно в период проведения избирательных кампаний Уполномоченным осуществлялся мониторинг соблюдения избирательных прав граждан. В единый день голосования 10 сентября 2017 г. в Аппарате Уполномоченного была организована рабочая группа, которая в ежедневном режиме осуществляла анализ обращений граждан о нарушениях избирательного законодательства, проводила изучение публикаций в печатных СМИ и в сети Интернет, поддерживала связь с региональными уполномоченными, обменивалась информацией с Аппаратом ЦИК России. Кроме того, представители Уполномоченного участвовали в работе Информационного центра ЦИК России.

За период с 7 по 10 сентября 2017 г. на "горячую линию" Уполномоченного по вопросам защиты избирательных прав поступило несколько десятков телефонных звонков с сообщениями о нарушениях, достоверность информации по которым в некоторых случаях подтвердилась. По всем фактам нарушений избирательных прав граждан, которые

требовали проверки, были направлены обращения в компетентные органы.

В прокуратуру Ковернинского района Нижегородской области Уполномоченным направлен запрос о проверке сообщения о подкупе избирателей в д. Анисимово Ковернинского района Нижегородской области и оказании давления на кандидатов в депутаты. По итогам прокурорской проверки установлено, что агитаторы кандидата в депутаты Хохломского сельского Совета Б. предлагают избирателям деньги за голосование в его пользу. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении мировым судьей судебного участка №2 Городецкого судебного района Нижегородской области вынесено постановление, согласно которому Д. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного [ст. 5.16 КоАП РФ](#).

В целях повышения конкурентоспособности на выборах глав субъектов Российской Федерации заслуживают обсуждения предложения о совершенствовании так называемого "муниципального фильтра", введенного в 2012 году. Это возможно осуществить как путем снижения максимального количества подписей муниципальных депутатов, требуемого для регистрации лица в качестве кандидата на пост главы субъекта Российской Федерации, так и предоставления возможности каждому депутату поддерживать нескольких кандидатов.

Укреплению доверия к ним со стороны избирателей способствует автоматизация подсчета голосов с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней. Важно повсеместно внедрить введенную ЦИК России и зарекомендовавшую себя практику составления протокола участковой избирательной комиссии с использованием машиночитаемого штрих-кода (QR-кода).

Процесс голосования важно сделать максимально открытым, что может быть реализовано не только за счет видеонаблюдения, но и путем расширения практики общественного контроля за подготовкой и проведением выборов.

В настоящее время в соответствии со [статьей 30](#) Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" наблюдателя на выборах может назначить зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов. Законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. Такое право предоставлено, в частности, общественным объединениям, группам избирателей при выборах в органы местного самоуправления.

[Федеральный закон](#) от 5 декабря 2017 г. № 374-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" предоставил право назначать наблюдателей субъектам общественного контроля.

Представляется, что практика общественного наблюдения (выдвижение наблюдателей общественными объединениями и субъектами общественного контроля) должна быть распространена на все выборы в представительные органы государственной власти, проводимые на территории Российской Федерации. Это может стать реальной гарантией обеспечения гласности в работе избирательных комиссий. Здесь важно, чтобы отбор наблюдателей со стороны общественных объединений и общественных палат был бы объективным и обеспечивал представительство всех общественных институтов, искренне радеющих за чистоту выборов.

2.2. Право на гражданство Российской Федерации

Российская государственная политика в сфере регулирования миграционных потоков последних лет позволила сохранить тенденцию роста числа иностранных граждан,

принимаемых в гражданство Российской Федерации, которая продолжилась и в 2017 году. По данным МВД России, в течение года в гражданство Российской Федерации принято 256,5 тыс. иностранных граждан. Абсолютное их число является гражданами государств - участников СНГ (более 94%). Также отмечен рост приема в российское гражданство в упрощенном порядке иностранных граждан, имеющих родителей - граждан Российской Федерации, проживающих на территории Российской Федерации (+10,7%), лиц, родившихся на территории РСФСР и имевших гражданство бывшего СССР (+21,6%), иностранных граждан, состоящих в браке с гражданами Российской Федерации (+10,9%), нетрудоспособных людей, но имеющих дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами Российской Федерации (+9,8%), а также лиц, признанных носителями русского языка (+47,9%).

Одной из причин увеличения статистических показателей приема в российское гражданство является упрощение порядка его оформления и устранение бюрократических барьеров на этом пути. В этих целях за последние годы был принят ряд законодательных актов, в частности, [Федеральный закон](#) от 29 июля 2017 г. N 243-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и статьи 8 и 14 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", упрощающий порядок приема в гражданство Российской Федерации граждан Украины, а также расширяющий возможности для трудоустройства граждан Российской Федерации, которые имеют гражданство иностранного государства. В этом законе воспринято предложение Уполномоченного, содержащееся в [Докладе](#) о его деятельности за 2016 год, в части корректировки практики приема в гражданство носителей русского языка, которые в силу объективных причин не могут отказаться от имеющегося у них гражданства иностранного государства.

Вместе с тем, несмотря на развитие гарантий права иностранных граждан и лиц без гражданства на приобретение российского гражданства, ряд проблем сохраняет свою актуальность. В 2017 году по вопросам гражданства Уполномоченному поступило 988 обращений, что несколько меньше, чем в 2016 году.

Из общего числа обращений преобладающее большинство (97,5%) поступило от лиц, проживавших в странах ближнего зарубежья, главным образом от граждан Украины (29%), Республики Узбекистан (11,5%), Республики Казахстан (6,9%), Республики Таджикистан (6,2%).

По результатам рассмотрения обращений Уполномоченным оказано содействие в урегулировании вопросов гражданства 21 заявителю.

Осужденный Б., отбывающий наказание в ИК УФСИН России по Республике Башкортостан, обратился за содействием в установлении его принадлежности к гражданству Российской Федерации. В связи с обращением Уполномоченного УМВД России по Республике Башкортостан проведена проверка обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии гражданства Российской Федерации, в результате которой Б. признан гражданином Российской Федерации и документирован российским паспортом.

Анализ поступивших обращений по вопросам приема в гражданство выявил разные случаи несовершенства практики применения законодательства, регулирующего эту сферу правоотношений.

Остается проблема получения подтверждающих документов о выходе из гражданства другого государства (начале процедуры такого выхода), с которой чаще всего сталкиваются граждане Украины и Республики Узбекистан, признанные носителями русского языка, для дальнейшего приобретения гражданства Российской Федерации.

Принятый в июле 2017 года [Федеральный закон](#) в определенной степени решил данную проблему. С 1 сентября 2017 г. отказ гражданина Украины, признанного носителем русского языка, от имеющегося у него гражданства осуществляется путем направления

соискателем на российское гражданство заявления об отказе от гражданства Украины в полномочный орган данного государства. Документом, подтверждающим отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства, является нотариально заверенная копия его заявления. Таким образом, были устранены препятствия для реализации гражданами Украины, признанными носителями русского языка, права на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке.

Вместе с тем с аналогичными проблемами сталкиваются граждане Республики Узбекистан и некоторых других государств, полномочные органы которых рассматривают заявления о выходе из гражданства длительное время, порой годами. Было бы справедливым для граждан этих стран также предусмотреть заявительный порядок отказа от имеющегося гражданства, аналогично порядку, установленному для граждан Украины.

Проблемы получения подтверждающих документов при отказе от иностранного гражданства также распространяются на носителей русского языка, которыми признаются в установленном порядке иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, владеющие русским языком и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах. Однако, как показывает анализ правового положения данной категории граждан, процесс получения гражданства для наших соотечественников, для тех, кто культурно и духовно близок России, стал даже более трудным, чем для граждан, проживающих в иностранных государствах. Еще на стадии получения вида на жительство от них требуется документ иностранного государства о приеме заявления об отказе от имеющегося гражданства. Вид на жительство выдается на три года без права продления, иным же категориям - на пять лет и с возможностью неоднократного продления. Кроме этого, если за два года действия вида на жительство носитель русского языка не получит российского гражданства, он лишается вида на жительство без права повторного его получения.

В результате у людей складывается безвыходная ситуация, при которой выехать им из России некуда, так как они приехали сюда на постоянное место жительства, а в стране исхода они не имеют ни работы, ни жилья. Названные проблемы частично мог бы разрешить [законопроект](#) N 69201-7, внесенный в декабре 2016 года группой депутатов Государственной Думы. Он уравнивает носителей русского языка в вопросе получения вида на жительство с другими иностранными гражданами, упрощает порядок предоставления им российского гражданства. Однако на сегодняшний день законопроект лежит без движения в профильном комитете Государственной Думы. Уполномоченный надеется на скорейшее его принятие.

К сожалению, затягивается и принятие подзаконных актов, призванных обеспечивать действие [Федерального закона](#) от 29 июля 2017 г. N 243-ФЗ. До сих пор не установлен порядок оформления и передачи в миграционные органы заявлений об отказе от гражданства другого государства. А это значит, что закон остается без необходимых механизмов его реализации. Учитывая изложенное, Уполномоченный просит Правительство Российской Федерации ускорить принятие соответствующих нормативных правовых актов, действие которых облегчит жизни тысяч людей.

По вопросу признания недействительными ранее выданных российских паспортов Уполномоченному поступило 58 обращений. Часто паспорта граждан изымаются по причине выдачи с нарушением установленного порядка. По большому счету так и должно быть, если нарушен установленный законом порядок приобретения гражданства Российской Федерации. Но дело в том, что в большинстве случаев паспорта изымаются у граждан бывшего СССР, прибывших на постоянное жительство в Россию еще до 2002 года. Таким образом, установить, по какой причине факт выдачи паспорта не отражен в документальных базах миграционных органов, весьма затруднительно.

В настоящее время в целях защиты прав и законных интересов таких лиц действует [глава VIII.1](#) Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской

Федерации", устанавливающая порядок признания их российскими гражданами. Положения указанной главы действуют до 1 января 2020 г. и являются лишь временным решением проблемы, учитывая, что практика изъятия паспортов продолжается до сих пор. Кроме того, целый ряд лиц, у которых изымаются паспорта по причине нарушения установленного порядка их выдачи, не подпадает под действие указанных положений. Так, не предусматриваются гарантии прав при изъятии паспортов, выданных в нарушение установленного порядка, для лиц, прибывших в Россию для проживания после 1 ноября 2002 г.

Складывающаяся практика фактического лишения гражданства лиц, при оформлении документов которых по вине сотрудников миграционных органов были допущены ошибки, не соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего, что решение о приобретении человеком гражданства может быть отменено только в случаях отсутствия законных оснований для приобретения российского гражданства и возникновения устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией.

Особые трудности возникают у детей, родители которых были лишены паспортов гражданина Российской Федерации, выданных в нарушение установленного порядка. В то время как родители вновь проходят процедуру приобретения российского гражданства и получают паспорта, их дети, достигшие совершеннолетия, при самостоятельном приобретении российского гражданства сталкиваются с необходимостью предъявления документов иностранных государств, что в ряде случаев является невыполнимой задачей.

На личный прием к Уполномоченному пришла гражданка Российской Федерации М., которая сообщила, что уже несколько лет пытается добиться решения вопроса о получении российского паспорта ее 20-летней дочерью Э. Без гражданства и соответственно паспорта невозможно устроиться на работу, поступить в вуз, прикрепиться к поликлинике и т.д. С учетом сложившейся ситуации Уполномоченным в ГУВМ МВД России было направлено ходатайство об оказании Э. возможного содействия в приобретении российского гражданства с учетом того, что все члены ее семьи являются гражданами Российской Федерации. Ходатайство Уполномоченного было поддержано, и решением УВМ ГУ МВД России по г. Москве Э. в августе 2017 г. приобрела гражданство Российской Федерации.

В связи с поступлением обращений о затруднениях в документировании несовершеннолетних граждан Украины, обучающихся в образовательных учреждениях Крыма, Уполномоченный в конце 2017 г. направил обращения главам Республики Крым и г. Севастополя, руководителям соответствующих территориальных органов МВД России. По поступившей информации Совета министров Республики Крым, государственными бюджетными учреждениями Республики Крым в 2017 г. оказана помощь в оформлении документов, удостоверяющих личность, 841 семье с детьми. В 2018 г. будет организована работа по оказанию содействия в оформлении российских паспортов для 1413 учащихся общеобразовательных организаций, воспитанников интернатов, социально-реабилитационных центров, достигших 14-летнего возраста, но не получивших паспорт гражданина Российской Федерации. Уполномоченный и дальше будет отслеживать ситуацию с приобретением российского гражданства в Республике Крым и г. Севастополе.

Весьма актуальна проблема получения российского гражданства для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, которые, несмотря на имеющиеся основания, позволяющие предположить наличие у них гражданства Российской Федерации или предпосылок для его приобретения, не имеют документов, подтверждающих соответствующие обстоятельства. По данным ФСИН России, в 2017 году в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 40 625 лиц, не имеющих в личном деле паспорта гражданина Российской Федерации. В указанное число входят лица, у которых полностью отсутствуют документы, свидетельствующие об их личности и гражданской принадлежности.

К Уполномоченному поступило обращение осужденного Б., отбывающего наказание в ФКУ ИК-4 УФСИН России по Республике Башкортостан, с просьбой об оказании содействия в установлении его принадлежности к гражданству Российской Федерации. Как следовало из представленных материалов, с 13 июля 2016 г. отделом УФС России по Республике Башкортостан в г. Салават проводилась проверка принадлежности Б. к гражданству Российской Федерации, однако на момент направления обращения к Уполномоченному о ее результатах заявителю не было известно. В ответ на запрос Уполномоченного из УВМ МВД России по Республике Башкортостан поступила информация о проведении в отношении Б. дополнительной проверки обстоятельств, которые могли свидетельствовать о его принадлежности к гражданству Российской Федерации. По итогам проверки на основании заключения МВД по Республике Башкортостан Б. признан гражданином Российской Федерации и в июле 2017 г. документирован российским паспортом.

Волокита в решении вопросов установления личности и принадлежности к гражданству Российской Федерации становится острой проблемой для лиц, содержащихся не только в учреждениях уголовно-исполнительной системы, но и в центрах временного содержания иностранных граждан (далее - ЦВСИГ) и в учреждениях психоневрологического профиля. Жалобы на эти факты не единичны.

К Уполномоченному обратился его коллега, уполномоченный по правам человека в Ленинградской области, за содействием в установлении личности Б., который более 22 лет содержится в психоневрологических учреждениях Ленинградской области без каких-либо документов. Гатчинский городской суд Ленинградской области в феврале 2017 г., рассмотрев обращение Уполномоченного, установил факты рождения и постоянного проживания Б. на территории Российской Федерации. По совокупности представленных документов подразделением Управления ФМС России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области в марте 2017 г. инвалиду вернули имя и Родину: ему выдан паспорт гражданина Российской Федерации.

Уполномоченный продолжает получать жалобы на трудности, связанные с приемом в гражданство Российской Федерации иностранных граждан, члены семей которых находятся на территории России и являются российскими гражданами.

Изложенные проблемы, связанные с приобретением российского гражданства, свидетельствуют о недостаточной степени защищенности прав лиц, стремящихся стать гражданами Российской Федерации и имеющих для этого законные основания. Своевременное принятие мер, направленных на решение названных проблем, способно повысить гарантии соблюдения и защиты права на гражданство Российской Федерации, а также престиж Российской Федерации на международной арене. При этом, как показывает практика, в ходе совершенствования нормативно-правового регулирования особого внимания требует реализация установленного [частью 6 статьи 3](#) Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" принципа сокращения числа лиц без гражданства, а также обеспечения права на российское гражданство для лиц, владеющих русским языком и тесно связанных с российскими традициями и культурой.

2.3. Свобода совести и вероисповедания

Всеобщая декларация прав человека в [статье 18](#) закрепила, что каждый человек имеет право на свободу совести и вероисповедания, без которого нормальное существование цивилизованного общества невозможно. В демократическом государстве человек должен иметь возможность самостоятельно формировать свои нравственные принципы, определять обязанности, осуществлять внутренний самоконтроль и моральную самооценку своих поступков. В этой связи Конституция Российской Федерации гарантирует

каждому свободу совести и вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, и при этом отвергает любые формы ограничения прав граждан по признакам религиозной принадлежности и не допускает принуждения к выражению своих мнений и убеждений ([статьи 28, 29](#)).

Закрепление и соблюдение данных фундаментальных конституционных ценностей особенно важно для страны, пережившей исторические периоды насаждения атеизма и моноидеологии, неприемлемости плюрализма мнений, преследования "инакомыслящих", принудительное выдворение тех, кто в свое время не принимал партийные установки. Сегодня российское государство одинаково уважительно относится к верующим всех конфессий и людям атеистических убеждений.

В современной России созданы все необходимые государственно-правовые гарантии свободы совести и вероисповедания. Сформировано законодательство, позволяющее в целом обеспечивать свободу совести и выступать стабилизирующим фактором в диалоге между национальными и конфессиональными группами российского общества. Основу этого законодательства составляет [Федеральный закон](#) от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях", который устанавливает основные принципы и гарантии в этой области. За нарушение права на свободу совести и вероисповедания в России установлена административная и уголовная ответственность ([статья 5.26](#) КоАП РФ и [статья 148](#) УК РФ). Равным образом законодательно пресекаются все попытки нагнетать религиозный экстремизм, паразитировать насильственной и корыстной преступности на религиозных чувствах граждан и другие факты использования веры людей для прикрытия общественно опасной деятельности. И это, по мнению Уполномоченного, оправданно и актуально для современного этапа развития мира, особенно в части пресечения религиозного терроризма и экстремизма.

По вопросам свободы совести и вероисповедания к Уполномоченному в 2017 году поступило 810 обращений, что несколько меньше, чем в 2016 году, когда их было зарегистрировано 1128, из которых 22 обращения носили коллективный характер. Заявители и общественные объединения затрагивали широкий спектр вопросов, связанных с реализацией права на свободу совести.

Как и в прошлые годы, в 2017 году значительная часть обращений (234) касалась проблемы электронной идентификации личности, учета и обработки персональных данных верующих. Граждане указывали на недопустимость принуждения к использованию электронных технологий учета, необходимость предоставления им беспрепятственной возможности на добровольной основе применять альтернативные средства сбора, обработки, учета персональных данных и конфиденциальной информации. Эта проблема не так безобидна, как кажется на первый взгляд. Уклонение верующих от применения новых электронных технологий, используемых при взаимодействии с государственными учреждениями и коммерческими организациями, приводит к негативным экономическим последствиям как для них самих, так и для членов их семей. Они лишаются пенсий, пособий, дотаций, материнского капитала, возможности устроиться на работу и пользоваться другими социально-экономическими и культурными правами. Об этом сообщали верующие из Ленинградской, Костромской областей, Республики Крым, города Севастополя и других субъектов Российской Федерации.

В соответствии с российским законодательством постановка граждан на учет в территориальных органах ФНС и ПФР и, соответственно, присвоение им определенных индивидуальных номеров позволяет технически осуществить данный учет и является необходимым условием для нормального функционирования государственных органов, обеспечения ими интересов граждан. Номера выдаваемых документов не заменяют

персональных данных гражданина, а лишь выполняют техническую функцию. Государство, вводя общий порядок учета и контроля, в том числе с использованием современных электронных технологий, не преследует цели ограничить чьи-либо права, поскольку данные требования распространяются на всех граждан, независимо от их мировоззренческих убеждений, принадлежности или непринадлежности к той или иной религии. Они установлены законом и направлены на максимальное обеспечение прав и свобод граждан. Задача государства состоит в том, чтобы технические средства не препятствовали реализации гарантированных [Конституцией](#) Российской Федерации прав и свобод, а обеспечивали их безусловное осуществление и защиту.

Следует заметить, что Русская православная церковь уже сформировала позицию по этому вопросу. Священный Синод Русской православной церкви еще в заявлении от 7 марта 2000 г. подчеркнул: "Никакой внешний знак не нарушает духовного здоровья человека, если не становится следствием сознательной измены Христу и поругания веры". Поскольку вопрос до конца не решен, необходимо гражданское, нравственное и богословское осмысление данной проблемы.

Вторая группа обращений была посвящена вопросам регистрации и ликвидации религиозных организаций. В частности, к Уполномоченному поступило 143 однотипных обращения о недопустимости регистрации сатанинских культов и запрете деятельности религиозной группы "сатанинская церковь". В указанных обращениях граждане просили оказать содействие в проведении проверки законности государственной регистрации сатанинской церкви и издания ею своего журнала.

В ходе рассмотрения указанных обращений сведения о регистрации религиозной организации "сатанинская церковь Российской Федерации" не выявлены, граждане действуют в составе религиозных групп.

18 жалоб поступило от верующих "Свидетелей Иеговы" в связи с обращением 15 марта 2017 г. Минюста России в Верховный Суд Российской Федерации с исковым заявлением о признании религиозной организации "Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России" экстремистской, о запрете ее деятельности и ликвидации организации.

В рамках рассмотрения указанных обращений Уполномоченным направлены запросы в надзорные органы для проведения проверок, по результатам которых доводы заявителей о нарушении их прав не подтвердились. Всем заявителям даны соответствующие разъяснения.

Данные опроса ВЦИОМ свидетельствуют, что к объединению "Свидетели Иеговы" в российском обществе относятся преимущественно негативно, и решение Верховного Суда Российской Федерации о признании организации экстремистской и запрете ее деятельности на территории Российской Федерации нашло поддержку 76% респондентов. При этом опасения и неприязнь по отношению к представителям той или иной религии, религиозного течения в целом для россиян не характерны: подобные чувства, по их собственному признанию, испытывают только 11% опрошенных, тогда как 84% - нет. Во многом это обусловлено уважением и терпимостью граждан Российской Федерации, большинство из которых считают себя верующими и относят себя к православию (64%).

Однако задача бесконфликтной реинтеграции в общественную жизнь граждан религиозной организации сохраняет свою актуальность. И эту задачу нужно решать власти и гражданскому обществу сообща. Данный пример также говорит в пользу необходимости проведения предметной просветительской работы по вопросам противодействия деятельности деструктивных религиозных объединений. Сохраняют актуальность положения [Доклада](#) Уполномоченного за 2016 год об изучении в школах традиционных религиозных культур на добровольной основе, а также о расширении курса "Основы религиозной культуры и светской этики" в общеобразовательных учреждениях.

Предметом обращений к Уполномоченному были также вопросы передачи

религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Так, широкую дискуссию в обществе вызвал в 2017 г. вопрос передачи в безвозмездное пользование Русской православной церкви Исаакиевского собора в г. Санкт-Петербурге и сохранения у храма музейно-просветительских функций. На этот счет поступило несколько десятков обращений.

Анализ обращений приводит к выводу, что определенные проблемы верующим и религиозным организациям в этом создает несовершенство [Федерального закона](#) от 30 ноября 2010 г. N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" и связанных с ним подзаконных актов, устанавливающих основания, условия и порядок передачи имущества. С другой стороны, важно, чтобы борьба за сохранение культурных ценностей не стала предметом политических спекуляций, спором между традиционной для России конфессией с самими верующими, права которых гарантированы международными нормами и законодательством Российской Федерации. Органам государственной власти необходимо учитывать обеспокоенность неравнодушных граждан и общественных объединений сохранением музейных экспонатов в различных уголках страны, в том числе государственной заботой о восстановлении многочисленных храмов, разрушенных в XX веке.

За последний год существенно обострилась проблема противоречия и конфликтов между реализацией свободы самовыражения и творчества, с одной стороны, и правом на признание и охрану достоинства личности и реализацией религиозных свобод, с другой. На эту тему поступали обращения от депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, коллективные обращения граждан.

В связи с выходом в прокат трейлера к художественному фильму "Матильда" к Уполномоченному поступило 17 коллективных жалоб (более 20 тыс. подписей) на оскорбление чувств верующих посредством публичного осквернения образа причисленного к лику святых Русской православной церковью императора Николая II и его супруги Александры Федоровны. О недопустимости осквернения святынь и многовековой истории народов России высказались не только православные верующие, но и мусульмане, обращая внимание, что историческая память объединяет и формирует фундамент социального согласия федеративного государства. Согласившись с позицией граждан о том, что нравственный запрос общества на взаимное уважение религиозных чувств и недопустимость унижения человеческого достоинства являются основой стабильности России, Уполномоченный направил в органы прокуратуры и Минкультуры России обращения. Согласно поступившим ответам, материалов экстремистского характера и признаков оскорбления чувств верующих в видеозаписи трейлера к указанному кинофильму не выявлено. После выхода фильма на экраны из прокуратуры г. Санкт-Петербурга в декабре 2017 г. поступил ответ, что в экспертном учреждении организовано исследование художественного фильма, и после получения результатов экспертизы будет рассмотрен вопрос о принятии мер реагирования.

По итогам рассмотрения указанных, а также иных обращений необходимо отметить, что профессиональному сообществу деятелей культуры и искусства важно крайне осторожно вторгаться в морально-нравственные устои верующих, используя идеи, сюжеты и художественные средства их выражения, заимствованные из внутренних установлений религиозных организаций, исторических событий, тем более умышленно искажать духовно-нравственное измерение, и составляющих существо вероучения или смысловую направленность исторических событий, роль личностей в истории и их частную жизнь.

В контексте свободы совести и религиозных убеждений, как отмечалось в одном из решений ЕСПЧ, может быть легитимно включена и обязанность избегать, по мере

возможности, того, что представляется другим необоснованно оскорбительным и даже оскверняющим религиозные ценности. В других решениях ЕСПЧ также подтверждал важность строгого подхода к богохульству как к правонарушению, преследуемому в рамках правовых гарантий свободы слова. Найти грань между правомерной реализацией свободы творчества, самовыражения, критики, слова и экстремистскими действиями порою бывает весьма сложно. Но очевидно, что государство совершенно точно не должно финансировать из государственного бюджета производство кинематографической продукции, постановку и реализацию театрального контента, проведение выставок, нарушающих баланс прав и свобод человека. Творческое произведение одного лица не может быть поставлено над правами и человеческим достоинством большой по численности социальной группы верующих.

К Уполномоченному продолжают поступать жалобы на незаконность действий сотрудников правоохранительных органов при привлечении к административной ответственности за нарушение требований законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

К Уполномоченному поступили коллективные обращения верующих церкви евангельских христиан-баптистов из Нижегородской области в защиту прав Т., признанной виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного [ч. 4 ст. 5.26 КоАП РФ](#). Инициированной Уполномоченным прокурорской проверкой установлено отсутствие в протоколе об административном правонарушении описания события административного правонарушения, что по смыслу [ст. 26.1, 28.2 КоАП РФ](#) является его существенным недостатком. Данные обстоятельства послужили основанием для отмены судебного постановления и прекращения производства по делу об административном правонарушении.

Уполномоченному поступило 7 обращений от граждан и правозащитных организаций, которые касались необоснованности постановки верующих на профилактический учет.

Гражданин Г. пожаловался на необоснованную постановку на профилактический учет в связи с осуществлением им якобы экстремистской деятельности. По обращению Уполномоченного прокуратура г. Дербента Республики Дагестан провела проверку обоснованности постановки указанного гражданина на профилактический учет. По результатам проверки установлено, что постановка Г. на профилактический учет произведена с нарушением требований ведомственного акта. В этой связи 6 июля 2017 г. прокуратурой г. Дербента в адрес начальника ОМВД России по г. Дербенту внесено представление об устранении нарушений закона.

Обозначенная проблема остается актуальной и требует повышенного внимания не только со стороны Уполномоченного, но и надзорных ведомств.

2.4. Право на обращение в государственные и муниципальные органы

Выдающийся американский правозащитник Мартин Лютер Кинг утверждал: "Несправедливость, где бы то ни было - угроза справедливости повсюду". Именно так большинство людей воспринимает волокиту, игнорирование обращений граждан и бездушное, как они считают, отношение к своим проблемам, а также нуждам тех, кто призван стоять на защите их конституционных прав. Новейшая история показывает, что из подобных явлений и вырастают правовой нигилизм, равнодушие к судьбе страны, социуму и главному его достоянию - человеку. Граждане перестают верить в закон, в справедливость, в то, что государство хочет и может помочь им в трудной жизненной ситуации.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 497 жалоб граждан на нарушение права на обращение в государственные и муниципальные органы, предусмотренного [статьей 33](#)

Конституции Российской Федерации и детализированного положениями [Федерального закона](#) от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (далее также - Закон о рассмотрении обращений). В заявлениях граждане указывали на нарушение сроков рассмотрения их обращений либо на отсутствие ответов на них, на ответы не по существу проблемы, сложности записи на личный прием к руководителям, а также передачу жалоб в органы, решения которых обжалуются.

По сравнению с 2016 годом интенсивность таких жалоб снизилась (в 2016 году - 683). Это стало результатом в том числе и внедрения в работу органов государственной власти единых электронных баз данных. Постепенный переход к цифровым технологиям государственного механизма открывает новые возможности, обеспечивает открытость и доступность информации о деятельности государственных институтов. Данные обстоятельства в ряде случаев предотвращают направление гражданами повторных обращений или приводят к отсутствию необходимости направления каких-либо заявлений. В ноябре 2017 года в законодательство внесены изменения, согласно которым на обращение, затрагивающее интересы неопределенного круга лиц, ответ может быть размещен на официальном сайте государственных органов или органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее - сеть Интернет).

Также гарантией реализации прав граждан является предусмотренная в [Законе](#) о рассмотрении обращений возможность получения ответа в установленные сроки от органов, в которые заявитель направил жалобу. Практика же показывает обратное. Граждане вынуждены порой буквально обивать пороги государственных и муниципальных органов в ожидании ответа.

К Уполномоченному поступило обращение Б. в связи с неполучением ответа на его жалобу на бездействие сотрудников ДПС ГИБДД УМВД России по г. Воронежу. В связи с обращением Уполномоченного к прокурору г. Воронежа была проведена проверка, в результате которой выявлено грубое нарушение требований [Закона](#) о рассмотрении обращений, поскольку ответ на жалобу Б. УМВД России по г. Воронежу был направлен лишь спустя три месяца, причем только после вмешательства Уполномоченного. В результате принятых мер к виновным сотрудникам ДПС ГИБДД УМВД России по г. Воронежу были применены меры дисциплинарного воздействия.

Нередки случаи, когда граждане вообще не получают ответы на свои обращения, что является прямым нарушением [Закона](#) о рассмотрении обращений.

К Уполномоченному обратился Я. с жалобой на действия миграционных органов, сотрудники которых еще 22 ноября 2015 г. изъяли у заявителя паспорт гражданина Российской Федерации. Обращения Я. о возврате паспорта органами миграционной службы в городскую прокуратуру остались без удовлетворения. Проверка, проведенная прокуратурой Московской области на основании обращения Уполномоченного, позволила выявить, что в ноябре 2015 г. при снятии ксерокопии с паспорта Я. была допущена его утрата. Виновные привлечены к дисциплинарной ответственности, а заявителю выдан новый паспорт гражданина Российской Федерации взамен утраченного.

К Уполномоченному поступает большое количество жалоб на размытость получаемых ответов либо на ответы не по существу обозначенной проблемы.

К Уполномоченному обратился инвалид 1-й группы Ш. с жалобой на бездействие сотрудников ОМВД России по району Ховрино г. Москвы. Как следует из обращения, Ш. в апреле 2017 г. с помощью Единого портала государственных и муниципальных услуг подал заявление на замену общегражданского паспорта в связи с достижением 45-летнего возраста. В результате вместо выдачи паспорта заявителю указали на недостаточное количество фотографий, якобы необходимых для его замены. Необоснованное затягивание процесса обмена паспорта привело к тому, что Ш. не мог воспользоваться пенсионными средствами в связи с отсутствием документа, удостоверяющего личность. На основании

обращения Уполномоченного в органы внутренних дел по данному факту была организована проверка по жалобе Ш., по результатам которой последнему в сентябре 2017 г. выдан паспорт гражданина Российской Федерации. На совершение стандартной процедуры замены паспорта, сроки которой согласно п. 16 положения составляют 10 дней, гражданину потребовалось около пяти месяцев, обращение в вышестоящий орган МВД России и к Уполномоченному.

Как правило, обращения, поступившие к Уполномоченному, говорят о том, что гражданам, попавшим в сложную жизненную ситуацию и не получившим поддержки со стороны органов власти, больше некуда идти, их заявления, по сути, содержат крик души и последнюю надежду.

"За два года нами составлено огромное количество частных жалоб, письменных и устных заявлений, коллективных обращений в вышестоящие таможенные органы, в ФТС России, в суды, в прокуратуру, к депутатам Государственной Думы, в институты и организации, призванные оказать помощь соотечественникам. Однако во всех этих инстанциях мы наталкиваемся на бездействие и нежелание устранить этот досадный "пробел".

"Я на девятом месяце беременности, в настоящее время отбываю наказание в местах лишения свободы, за это время меня лишили прописки, крыши над головой. Прокуратура разъяснила, что все эти действия совершены на законных основаниях. Прошу Вашей помощи!"

Одной из гарантий реализации права на обращения выступает личный прием граждан, порядок которого регламентирован [Законом](#) о рассмотрении обращений. Однако, как показывает практика, граждане нередко сталкиваются с трудностями даже на этапе записи на личный прием к руководству различных органов государственной власти.

В частности, к Уполномоченному обратились граждане А. и М. с жалобами на неудовлетворительные результаты рассмотрения их обращений органами прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа - Югра и Тверской области и воспрепятствование в записи на личный прием к прокурорам соответствующих регионов. Уполномоченный направил запросы в прокуратуры указанных субъектов с просьбой рассмотреть вопрос о личном приеме названных граждан. Согласно поступившим ответам просьбы заявителей А. и М. об организации личного приема удовлетворены.

Все вышеперечисленные примеры свидетельствуют о том, что проблема реализации гражданского права на обращение в государственные и муниципальные органы в полной мере не решена. Статистический спад числа обращений говорит лишь о том, что разрешены процедурно-технологические вопросы, но не проблемы правоотношений органов власти и общества, гражданина. Оказание помощи со стороны Уполномоченного в данной сфере общественных отношений, хотя и является эффективным инструментом преодоления бюрократических барьеров, носит исключительный характер, поскольку не решает указанную проблему в целом. Необходимо дальнейшее совершенствование процедур организации диалога и сокращения дистанции между человеком и должностным лицом, особенно это касается тех органов власти, которые напрямую обеспечивают контроль и надзор за соблюдением законности и защиты прав граждан.

Современный мир с его инновационными подходами и технологиями диктует государству и обществу новую форму общения - посредством сети Интернет. В этой связи приобретают особую значимость вопросы дальнейшего совершенствования гарантий права граждан на обращение в государственные и муниципальные органы. Так, все более актуальной становится проблема полноценной реализации права на обращение посредством электронных приемных, которые в настоящее время имеют все федеральные органы власти, а также возможности дистанционного отслеживания результатов рассмотрения направленного обращения.

Со всей очевидностью назрел вопрос о необходимости введения единой системы обработки и хранения обращений посредством создания соответствующего портала в сети Интернет. Внедрение данного предложения должно охватывать не только сферу применения [Федерального закона](#) от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", но и распространяться на обращения, порядок рассмотрения которых регулируется иными федеральными законами, что создаст равные возможности гражданам в реализации их конституционного права на обращение.

Важным шагом на пути решения обозначенной проблемы является [Указ](#) Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. N 171 "О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций", которым государственным и муниципальным органам власти предписано размещать на страницах своих официальных интернет-сайтов счетчик обращений, а также ежемесячно представлять в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций и о мерах, принятых по их заявлениям. Названные сведения обрабатываются в соответствии с тематическим классификатором обращений и служат исключительно ценным информационным ресурсом для понимания болевых точек в жизни государства и общества, для их скорейшего решения и дальнейшего совершенствования механизма государственного управления. Уполномоченный поддерживает работу в данном направлении, поскольку ее конечной целью является обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

В соответствии с [частью 1 статьи 6](#) Закона о рассмотрении обращений запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица, либо в целях восстановления или защиты прав, свобод и законных интересов, как своих, так и третьих лиц. Практика же опять показывает обратное, а именно игнорирование указанной нормы закона со стороны представителей власти.

Особенно острой является проблема рассмотрения жалоб граждан, находящихся в местах лишения свободы. Согласно материалам, переданным Уполномоченному представителями правозащитного сообщества, имеет место практика возбуждения уголовных дел за "ложный донос" в отношении заключенных, направивших жалобы на необоснованное применение физической силы и специальных средств. Информация о возбуждении дел о ложных доносах широко доводится до заключенных в колониях, чтобы они не обращались с жалобами. При посещении Уполномоченным осужденных в колониях в Республике Карелия и Ярославской области они сообщили, что боятся обращаться в его адрес, поскольку за это они понесут наказание.

Порой нарушается также порядок передачи корреспонденции в адрес надзорных органов.

По результатам рассмотрения обращения подследственного К. установлено, что на первой странице его обращения к Уполномоченному имеется отпечаток печати (подано), свидетельствующий о том, что жалоба К. была принята сотрудниками Учреждения в открытом виде. После вмешательства Уполномоченного из УФСИН России по г. Москве были получены сведения, что по результатам проверки информация о нарушениях подтвердилась. Сотруднику отдела специального учета ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по г. Москве, допустившему указанное нарушение, объявлено замечание.

По глубокому убеждению Уполномоченного, нужно изменять отношение должностных лиц к рассмотрению жалоб. Государственные и муниципальные служащие, руководители любого ранга должны исходить из того, что обращения граждан - это эффективный канал обратной связи между населением и властью, беззатратное средство выявления недостатков в развитии политических, экономических и социальных процессов. Многие эксперты в этой области давно придерживаются формулы: жалоба как подарок, и обращения

граждан в государственные органы должны восприниматься также. Вместе с этим Уполномоченный рассчитывает на более активные и решительные действия органов прокуратуры по восстановлению как можно большего количества нарушенных прав граждан, связанных с обращениями в государственные органы, а также на то, что должностные лица будут соблюдать закон, защищающий права людей.

2.5. Право на проведение и участие в публичных мероприятиях

Право на проведение и участие в публичных мероприятиях является одним из базовых и неотъемлемых элементов статуса гражданина демократического правового государства. Оно закреплено в Конституции Российской Федерации, в [статье 31](#) которой установлено, что граждане Российской Федерации вправе собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Данное конституционное право обеспечивает гражданам возможность высказывать свои настроения, частично влиять на организацию и осуществление публичной власти, быть услышанным ею. При этом не исключается протестный характер публичных мероприятий, который может выражаться в критике как отдельных действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления, так и проводимой ими политики в целом.

В 2017 году по сравнению с предыдущим годом отмечается снижение количества публичных мероприятий, проведенных на территории Российской Федерации. Во многом это объясняется отсутствием крупномасштабных избирательных кампаний, как это было в 2016 году. В общей сложности за прошлый год проведено 47,1 тыс. различных публичных мероприятий. В них участвовало около 12 млн человек.

Следует отметить, что право граждан на публичные собрания во многих случаях в своей реализации "некомфортно" для государственного аппарата, так как в основе его часто лежит недовольство и критика власти. Со своей стороны жители, находящиеся в местах проведения публичных акций, также испытывают дискомфорт, так как осложняется дорожная ситуация и ограничивается доступ к определенным объектам, понижается уровень личной безопасности граждан. Поэтому гражданская инициатива проведения публичных мероприятий часто воспринимается должностными лицами, да и общественностью, как проявление крайних форм демократии. Социологические опросы показали, что значимость права на мирные собрания и шествия респондентами оценивается невысоко (2%) в рейтинге значимых для граждан прав и свобод.

По мнению же Уполномоченного, рассматриваемое политическое право является важнейшим средством прямой и обратной связи между гражданами, их добровольными объединениями и органами публичной власти и должно быть обеспечено соответствующими гарантиями.

Порядок проведения публичных мероприятий регулируется [Федеральным законом](#) от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", а особенности проведения встреч с избирателями и собраний по вопросам референдума определены законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах. Кроме этого, в июне 2017 года был принят Федеральный закон, установивший специальные гарантии при проведении встреч депутатов всех уровней с избирателями в форме публичных мероприятий.

В данном [законе](#) закреплена обязанность органов местного самоуправления содействовать организации проведения встреч депутатов с избирателями, а также введена административная ответственность за воспрепятствование организации или проведению встреч депутата с избирателями. Эти поправки были инициированы Уполномоченным в письме к Председателю Государственной Думы после принятия законопроекта в первом

чении.

В соответствии с законом предусмотрен уведомительный порядок согласования проведения публичных массовых мероприятий с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или местного самоуправления. Организаторы публичного мероприятия должны информировать соответствующие органы власти о месте и времени проведения массовой акции.

Цель процедуры уведомления заключается в том, чтобы дать региональным и местным властям возможность подготовиться и принять меры для должного обеспечения собрания, митинга или любого иного мероприятия политического или культурного характера.

Обязанности публичной власти по обеспечению прав граждан на проведение публичных мероприятий в форме правовой позиции изложены в [постановлении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. N 2-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. И. Дадина". Она заключается в том, что органы государственной и муниципальной власти не должны злоупотреблять своими законодательными, административными, организационными и иными усилиями в целях установления чрезмерного контроля за действиями организаторов и участников публичных мероприятий, который, как правило, сопряжен с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования. С другой стороны, в случаях, когда организаторы или участники публичного мероприятия ведут себя деструктивно и угрожают общественной безопасности и порядку, власти обязаны использовать все законные меры для недопущения и пресечения проявлений, не отвечающих существу права на мирные собрания.

За прошлый год к Уполномоченному поступило 51 обращение от представителей правозащитного сообщества и граждан с жалобами на нарушение права на свободу собраний. Их можно объединить в три группы: обращения организаторов на несогласование органами публичной власти места и (или) времени проведения публичного мероприятия; обращения в связи с пресечением публичных акций; обращения участников и организаторов на привлечение их к административной ответственности.

По вопросам согласования проведения митингов, пикетов и шествий к Уполномоченному поступило 20 обращений (39%), в основном касающихся немотивированных отказов в проведении публичного мероприятия, которые заявители получали накануне проведения акции или вообще не получали ответов.

Так, граждане Я., Г. и Ф. направили в установленном порядке уведомление о проведении 26 августа 2017 г. в Новопушкинском сквере г. Москвы митинга, указав в качестве цели проведения публичного мероприятия: "Выразить отношение к нарушению природоохранного законодательства в г. Москве, к проблемам озеленения и сокращению площади зеленых насаждений, разрушению природных парков, а также к влиянию решений органов власти в г. Москве и новых проектов градостроительного комплекса на охрану природы и состояние окружающей среды". В полученном ответе сообщено лишь о проведении в указанный день в заявленном месте другого мероприятия. Альтернативные площадки для проведения акции при этом не предложены.

Анализ обращений данной тематики позволяет сделать вывод о забюрократизированности процедуры согласования проведения публичных мероприятий и слишком широких дискреционных полномочиях должностных лиц. В этой связи представляется возможным поддержать предложения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека в части уточнения уведомительного порядка проведения публичных мероприятий, закрепив на законодательном уровне следующие положения:

- отказы в согласовании проведения мирных собраний и демонстраций могут быть

только по основаниям, установленным федеральным законом;

- при отказе в согласовании по времени и месту публичного мероприятия предложения по его проведению в иное время и в ином месте обсуждаются с организаторами мероприятия;

- установление конкретного, своевременного срока отказа в проведении публичного мероприятия, который позволял бы при возникновении расхождения интересов органов власти и организаторов найти достаточное время для поиска компромиссного решения;

- широкое информирование населения о наличии специально отведенных мест для публичных мероприятий, определяемых на основе мониторинга общественного мнения;

- установление особенностей регистрации и рассмотрения уведомлений о проведении публичных акций, проводимых в связи с резонансными событиями, привлечшими широкое общественное внимание;

- предусмотреть в условиях конфликта интересов между органами власти и организаторами собраний возможность привлечения к поиску решений депутатов разных уровней, уполномоченных по правам человека.

Уполномоченный также выступает за открытый диалог органов публичной власти, организаторов собраний и общественных правозащитных организаций.

По инициативе и с участием Уполномоченного в Правительстве Москвы 23 ноября 2017 г. состоялось совещание с руководителем Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы и представителями общественных организаций по вопросам согласования и проведения публичных массовых мероприятий в г. Москве. В ходе заседания рассматривалась проблема согласования Правительством Москвы митингов и шествий, организуемых общественными объединениями и инициативными группами граждан в г. Москве и практика предложения альтернативных площадок для проведения заявленных публичных мероприятий. Уполномоченным было предложено Правительству Москвы при невозможности согласования заявленного публичного массового мероприятия в запрашиваемом организаторами месте предлагать несколько альтернативных вариантов, причем не только в другом месте, но и в другое время. Одновременно рекомендовано правительственным учреждениям г. Москвы и организаторам публичных массовых мероприятий в ходе диалога придерживаться конструктивных позиций и быть готовыми к поиску взаимных компромиссов, избегая провоцирования обеими сторонами отказа в согласовании проведения публичного мероприятия.

Отдельную группу обращений составляют жалобы на действия сил правопорядка при пресечении публичных акций. Заявители сообщают о случаях чрезмерного применения физической силы и специальных средств сотрудниками правоохранительных органов.

К Уполномоченному обратился Л. с жалобой на противоправные действия сотрудника полиции Э., выразившиеся в необоснованном применении физической силы в отношении участника пикета З. В ходе проверки, проведенной прокуратурой Костромской области в связи с обращением Уполномоченного, доводы заявителя нашли свое подтверждение.

Любые меры принудительного воздействия, применяемые сотрудниками правоохранительных органов к участникам публичных акций, должны быть объективно необходимы, соразмерны конкретному поведению, являться крайней мерой.

Конституционный Суд Российской Федерации в названном выше постановлении четко указал, что конституционные требования справедливости и гуманизма определяют необходимость дифференциации применения мер государственного принуждения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс прав привлекаемого к ответственности гражданина и публичного интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств.

Являются недопустимыми случаи задержания участников несогласованных акций сверх сроков, предусмотренных законом. При возможности установления личности

соответствующие протоколы должны составляться непосредственно на месте события. Необходимо исключить практику, когда задержание осуществляют одни сотрудники органов охраны правопорядка, а рапорты о задержании составляют другие, которые не были на месте события и не знают его обстоятельств.

В марте 2017 г. в ряде городов прошли несанкционированные публичные акции под знаком борьбы с коррупцией. Некоторые их участники были задержаны и привлечены к административной ответственности. Большой общественный резонанс вызвала несогласованная массовая акция в г. Москве, в ходе которой были задержаны около тысячи человек. В связи с обращениями правозащитников, по запросу Уполномоченного органами прокуратуры г. Москвы проведена проверка, в ходе которой выявлено 35 нарушений закона при доставлении граждан в отделения полиции. Подтвердились доводы о нахождении несовершеннолетних свыше трех часов в территориальных отделах ГУ МВД России по г. Москве. В этой связи в адрес руководителей подразделений органов внутренних дел надзорным ведомством внесено 10 представлений об устранении нарушений закона.

В ряде жалоб, поступивших к Уполномоченному, был поднят вопрос о привлечении к административной ответственности за организацию или участие в публичных мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка. Заявители указывали на несогласие с судебными решениями, основанными исключительно на документах, представленных полицией, при игнорировании доказательств стороны защиты; на "конвейерный" характер судебных заседаний; на чрезмерно строгие наказания за формальные нарушения правил проведения публичных акций (штраф до 20 тыс. рублей, обязательные работы, арест), на игнорирование судами смягчающих обстоятельств и др.

Так, к Уполномоченному поступило обращение В. с жалобой на нарушение прав несовершеннолетнего И., участвовавшего 15 июля 2017 г. в одиночном пикете в г. Костроме. 16 октября 2017 г. проведенной по просьбе Уполномоченного проверкой прокурором г. Костромы были установлены грубые нарушения должностными лицами [ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, п. 1 ч. 2 ст. 21](#) Федерального закона от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", в связи с чем в адрес начальника УМВД России по г. Костроме 4 августа 2017 г. внесено представление. По результатам его рассмотрения два виновных должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, приняты меры к недопущению аналогичных нарушений.

В законотворческом аспекте Уполномоченный поддерживает представителей правозащитного сообщества, выступающих за совершенствование законодательства и правоприменительной практики в указанном направлении. В частности, на сотрудников правоохранительных органов можно возложить обязанность видеофиксации исполнения ими должностных обязанностей во время проведения публичных акций. Более пристальное внимание целесообразно уделить соблюдению прав граждан, подвергнутых административному задержанию, а также прав несовершеннолетних при проведении опросов и даче объяснений.

Проведенный анализ правоприменения в сфере проведения собраний, шествий, демонстраций и пикетов показал, что по [ст. 5.38 КоАП РФ](#) к ответственности привлекаются единицы должностных лиц. Такое положение не соответствует масштабам реальных нарушений, допускаемых региональной и местной властью при реализации законодательства о публичных мероприятиях.

Выше было отмечено, что уполномоченные органы публичной власти зачастую нарушают сроки вынесения отказов в согласовании публичных мероприятий или вообще игнорируют уведомления, притом что сроки их подачи вполне достаточны для того, чтобы обеспечить условия проведения публичных акций, в том числе минимизировать помехи уличному движению и принять иные меры безопасности. В этой связи указанные нарушения должны рассматриваться как воспрепятствование реализации защищаемого [Конституцией](#)

Российской Федерации права граждан и объединений на свободу мирных собраний и получать принципиальную оценку со стороны органов прокуратуры.

К Уполномоченному обратилась Б. в связи с отказом в возбуждении по ее заявлению дела о совершении главой г. Котовска П. правонарушения, предусмотренного [ст. 5.38](#) КоАП РФ. Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, вынесенное инспектором отделения исполнения административного законодательства ОМВД России по г. Котовску, было отменено в судебном порядке с возвращением дела на новое рассмотрение тому же инспектору. Однако должностное лицо затянуло составление протокола об административном правонарушении, в результате чего производство по делу было прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности. После обращения Уполномоченного прокуратурой г. Котовска Тамбовской области установлено, что протокол в отношении П. составлен с грубым нарушением определенных законом сроков. Участковый уполномоченный, проводивший проверку по обращению Б., за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей привлечен к дисциплинарной ответственности. Начальник отдела участковых уполномоченных полиции ОМВД России по г. Котовску строго предупрежден за ненадлежащий контроль за деятельностью участковых уполномоченных.

XXI век - это век стремительного развития информационных технологий, внедрение которых во все сферы общественной и частной жизни людей наряду с благами и удобствами таит в себе множество опасностей, что в свою очередь предопределяет появление новых угроз и, как следствие, обеспечивает постановку перед законодателем и правоприменителем новых задач.

В настоящее время широкие возможности сети Интернет позволяют бесконтрольно распространять призывы к участию в незаконных массовых мероприятиях, подстрекая значительное число людей, в том числе несовершеннолетних, к совершению противоправных действий. В ряде случаев организаторы таких протестных акций используют неокрепшую психику подростков в качестве послушного ресурса для создания видимости протеста, якобы поддержанного широкими массами граждан.

На сегодняшний день тема вовлечения несовершеннолетних лиц в политические процессы требует анализа и законодательного урегулирования, тем более в условиях доступности современных информационных технологий. Некоторые политические силы умело используют пробелы в законодательстве, рискуя взорвать гражданское общество и не считаясь с тем, что как минимум бесчеловечно использовать подростков в качестве объектов для манипуляций.

Ввиду сложившихся обстоятельств конструктивные силы общества солидарны в том, что необходимо разработать дополнительный механизм и инструментарий для того, чтобы предупредить участие несовершеннолетних в массовых акциях протеста, тем более стихийно организованных. В связи с этим заслуживает внимания предложение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, а также некоторых членов СПЧ при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о введении законодательного запрета на вовлечение школьников в акции протеста, особенно несанкционированные.

Новые информационные технологии имеют и позитивную составляющую. Они дают дополнительные возможности для обеспечения открытости и общедоступности информации о времени и местах планируемых, проводимых и проведенных публичных мероприятий, их организаторах, заявленных целях и количестве участников. По мнению Уполномоченного, уведомления о намерении провести массовый сбор и его согласование можно производить не только в письменной форме, как это предусмотрено действующим законодательством, но и в электронном формате через сеть Интернет - портал государственных услуг Российской Федерации.

Для этого потребуется создать интегрированный электронный портал публичных мероприятий, проводимых в субъектах Российской Федерации. Эта площадка могла бы использоваться как для уведомления о проведении публичного мероприятия, так и в целях получения информации о результатах его согласования.

В ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного прошлых лет вопросы совершенствования гарантий прав граждан на проведение публичных мероприятий и участие в них затрагивались не единожды, но выраженные в них рекомендации не нашли в полной мере отклика со стороны ответственных государственных органов. Так, в [Докладе](#) Уполномоченного за 2016 год были сформулированы две рекомендации, направленные на повышение уровня соблюдения и защиты права на проведение публичных мероприятий и участие в них. Правительству Российской Федерации рекомендовалось выступить с законодательной инициативой по внесению изменений в [статью 212.1](#) УК РФ в части совершенствования оснований привлечения к уголовной ответственности за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия и пикетирования. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано обобщить опыт реализации соответствующего права, 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.

К сожалению, указанные рекомендации Уполномоченного в 2017 году реализованы не были. Законопроект, предусматривающий новую редакцию [статьи 212.1](#) УК РФ, по состоянию на февраль 2018 года в Государственную Думу не внесен. Сведениями о разработке соответствующего законопроекта субъектами права законодательной инициативы Уполномоченный не располагает. Одновременно с этим ни одним из субъектов Российской Федерации не обнародованы обобщенные сведения о практике реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий и участие в них. В этой связи Уполномоченный призывает государственные органы с большим вниманием отнестись к вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практики в сфере организации и проведения публичных мероприятий, мониторинга потенциальных социальных конфликтов, особенно на градообразующих и иных крупных предприятиях, в том числе имеющих признаки банкротства.

В демократическом государстве приобретает большое значение не только обеспечение реализации гражданами права на проведение публичных мероприятий и участие в них, но также гарантии того, что их позиция будет услышана и учтена. В этой связи важно, чтобы властные органы были бдительны, воспринимали сигналы и реагировали на причины своевременно и в рамках своей компетенции.

В течение года Уполномоченный осуществлял мониторинг протестной активности населения страны. Отмечается рост числа митингов с социальной тематикой, а также несогласий, связанных с благоустройством и окружающей средой. Проходили акции обманутых дольщиков, массовые возражения дальнобойщиков, решительные заявления против реновации. Политическую направленность носили публичные акции против коррупции, прошедшие в марте и июне 2017 года. К разрешению отдельных конфликтных ситуаций, связанных с трудовыми правоотношениями, подключался Уполномоченный.

К Уполномоченному поступили обращения о нарушении прав пайщиков ЖСК "Авиатор", в связи с которым граждане провели акцию протеста. Изучив материалы обращений, Уполномоченный направил письмо в Генпрокуратуру Российской Федерации. По результатам проверки возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного [ч. 4 ст. 160](#) УК РФ в отношении руководителей компании-застройщика. В настоящее время строительство объекта возобновлено.

Уполномоченный держит ситуацию на контроле.

Уровень протестной активности в обществе нередко бывает связан с неэффективностью деятельности органов публичной власти по обеспечению прав, законных интересов и свобод граждан в любом аспекте жизнедеятельности. Снижению протестных настроений способствуют не репрессивные меры, а своевременное решение проблем, волнующих население и побуждающих участвовать в публичных мероприятиях. Наряду с этим одну из ведущих ролей в поддержании социального покоя и правопорядка в государстве играет непрерывный конструктивный диалог между обществом и властью.

Глава 3.

Защита социальных, экономических и культурных прав и свобод

3.1. Трудовые права

По данным Росстата, количество официально работающих граждан в России составило 76,3 млн человек, что обуславливает значимость обеспечения права на труд для большинства граждан Российской Федерации. Достойная оплата труда, низкий уровень безработицы, эффективные способы защиты трудовых прав - это залог повышения уровня жизни, экономического роста и развития страны.

В Российской Федерации последовательно проводится работа в сфере труда и занятости в соответствии с Планом Международной организации труда по реализации "Повестки дня устойчивого развития до 2030 года". В 2017 году принят [Федеральный закон](#) от 28 декабря 2017 г. N 421-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения" и [Федеральный закон](#) от 1 июля 2017 г. N 139-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации" (в части усиления гарантий для работающих несовершеннолетних), в которых учтены предложения Уполномоченного, направленные им в Государственную Думу.

Несмотря на положительные тенденции в обеспечении и защите трудовых прав, проблемы остаются. Население России продолжает беспокоить низкий уровень заработной платы. По данным одного из социологических опросов, этот вопрос волнует почти половину трудоспособного населения - 45,6% респондентов, в особенности жителей Республики Ингушетия (63,6%), Алтайского края (61,9%), Кабардино-Балкарской Республики (59,8%), Республики Мордовия (59,5%), Ставропольского края (57,6%). Усугубляет ситуацию рост потребительских цен на продукты питания, который в прошедшем году сохранялся.

В 2017 году Уполномоченному поступило 1376 обращений по вопросам трудовых правоотношений, из которых каждое десятое коллективное. Основная часть жалоб подана в связи с увольнением или понуждением к увольнению, невыплатой задолженности по заработной плате и индивидуальными трудовыми спорами. Кроме этого, поступали жалобы по вопросам трудоустройства, безопасных условий и охраны труда.

По предложениям Уполномоченного органами прокуратуры направлено в суд 2117 заявлений в интересах граждан, внесено 26 представлений об устранении нарушений закона, которые удовлетворены, объявлено 4 предостережения о недопустимости нарушения закона, а также органами исполнительной власти работодателям выдано 6 предписаний. Привлечены к административной ответственности - 16 должностных лиц и 14 юридических лиц, к дисциплинарной - 9 должностных лиц. Возбуждено 2 уголовных дела по признакам преступления, предусмотренного [частью 2 статьи 145.1 УК РФ](#) - невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат.

Более трети обращений в сфере трудовых правоотношений поступает по вопросам увольнения. При этом многие граждане осведомлены, что в данном случае единственным способом разрешения возникшего спора с работодателем является обращение работника в суд в течение одного месяца со дня вручения копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки. Однако часть заявителей считает судебное разбирательство крайней мерой и первоначально обращается в контрольные и надзорные органы, в том числе к Уполномоченному, в государственную инспекцию труда, прокуратуру, зачастую пропуская в результате этого месячный срок подачи иска в суд. В таких ситуациях гражданам в ответ на их обращения незамедлительно направляются разъяснения о судебном порядке разрешения трудового спора.

К сожалению, законодателем так и не были выработаны дополнительные гарантии для работников в части соблюдения сроков обращения в суд за разрешением споров об увольнении. [Проект](#) федерального закона N 140464-7 "О внесении изменения в статью 392 Трудового кодекса Российской Федерации", которым предусматривалось увеличение указанного срока с одного месяца до трех, не получил поддержки Правительства Российской Федерации и был отклонен Государственной Думой в январе 2018 года. Таким образом, проблема сложности соблюдения уволенными работниками сроков обращения в суд в случаях, когда первоначально они пытаются оспорить решение работодателя посредством обращения в контрольные и надзорные органы, остается нерешенной. Внесение изменений позволило бы уволенным работникам в большинстве случаев воспользоваться правом на судебную защиту.

В обращениях к Уполномоченному граждане часто жалуются на нарушение требований, предъявляемых к процедуре и оформлению увольнения, на основания увольнения, на невыплату всех сумм, причитающихся при увольнении.

В связи с жалобой на нарушение трудовых прав руководством ООО "Велесстрой", выразившееся в непредоставлении работнику причитающихся при увольнении выплат и компенсаций, Уполномоченным в прокуратуру города Москвы направлено обращение о проведении проверки, в ходе которой изложенные доводы подтвердились. Генеральному директору общества внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства, которое рассмотрено и удовлетворено, виновные в нарушении трудового законодательства должностные лица общества привлечены к дисциплинарной ответственности, работнику выплачены причитающиеся денежные средства, в тот же день с ним заключено дополнительное соглашение о расторжении трудового договора, выдана трудовая книжка.

По результатам рассмотрения жалобы музыкального руководителя вокальной группы дома культуры одного из муниципальных образований Челябинской области Л., ставка которой подлежала сокращению в целях экономии бюджетных средств, Уполномоченным в органе местного самоуправления запрошены объяснения, поскольку принятие такого решения противоречило бы государственной политике в сфере культуры. Муниципалитетом были изысканы денежные средства на оплату ставки, Л. продолжает свою творческую деятельность.

Вопросы обеспечения права на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда по-прежнему занимали значительное место среди обращений, поступивших Уполномоченному.

По результатам рассмотрения коллективных и индивидуальных жалоб всего оказано содействие в защите прав более чем 13 тыс. граждан, из них 12,4 тыс. граждан - в выплате задолженности по заработной плате.

В [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год сообщалось о массовых нарушениях трудовых прав работников руководством ЗАО "Трест СЗССМ", входящего в

холдинг ЗАО Промышленная группа "Проминдустрия". Вопрос выплаты акционерным обществом задолженности по оплате выполненных работ более года находился на контроле Уполномоченного. Согласно сообщениям органов прокуратуры, задолженность полностью погашена.

Помимо вопросов увольнения и оплаты труда, практически четверть от поступивших в минувшем году обращений в сфере трудовых правоотношений составили жалобы, связанные с предоставлением отпусков и отгулов, соблюдением процедуры наложения дисциплинарных взысканий, привлечением к сверхурочной работе, продолжительностью и порядком учета рабочего времени, выполнением обязательств по коллективному договору и другим вопросам рабочего времени и трудового распорядка.

К Уполномоченному обратилась П. с жалобой на непредоставление установленных [ТК РФ](#) гарантий работникам сейсморазведочных партий ООО "ГЕОТЕК - Восточная геофизическая компания". По результатам обращения Уполномоченного в прокуратуру Иркутской области работодателем устранены нарушения закона, трудовые права работников восстановлены - им предоставлены дни отпуска и оплачиваемые отгулы на период межсезонья, а также обеспечены надлежащие санитарно-бытовые условия труда.

Сельский учитель В. в своей жалобе сообщала о невыплате ей в полном объеме компенсации стоимости коммунальных услуг и стоимости проезда к месту работы и обратно. По итогам принятых мер реагирования муниципальный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления социальной поддержки отдельным категориям граждан, приведен в соответствие с действующим законодательством, заявительницей в полном объеме получены компенсационные выплаты.

В меньшем объеме Уполномоченному поступали обращения с просьбой о помощи в трудоустройстве.

М. из Ростовской области и Н. из Республики Дагестан обратились с просьбами о содействии в поиске подходящей работы. По результатам обращения Уполномоченного в региональные органы исполнительной власти заявителям оказана помощь в трудоустройстве: М. принят на работу строгальщиком в АО "Жилдорреммаш", Н. - водителем 4 разряда в АО "Дагестанская сетевая компания".

Наряду с этим Уполномоченный рассматривал обращения о несоблюдении работодателями условий труда и требований по охране труда. Обоснованными были признаны претензии работников ГУЗ "Новоульяновская городская больница им. А. Ф. Альберт" в Ульяновской области (479 человек), ООО "Тойота Бошоку" в городе Санкт-Петербурге (350 человек), ГБУ "Южно-Сахалинский психоневрологический интернат" в Сахалинской области, МБДОУ "Хортицкий детский сад" в Оренбургской области, ФГБУ "Сакский военный клинический санаторий им. Н. И. Пирогова" в Республике Крым. Уполномоченным были приняты меры к устранению нарушений.

Анализ обработанных обращений позволяет выделить несколько системных проблем в сфере соблюдения и охраны трудовых прав граждан.

Проблемным остается вопрос о включении работодателями в состав [минимального размера оплаты труда](#) (далее - МРОТ) компенсационных, стимулирующих и социальных выплат при оплате труда в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Ранее правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации о недопустимости включения в МРОТ компенсационных, стимулирующих и социальных выплат была отражена в [Обзоре](#) судебной практики за III квартал 2013 года, что позволяло положительно решать множество индивидуальных трудовых споров указанной категории в течение 2014-2016 годов.

Однако в 2016 году судебная практика диаметрально изменилась после вынесения Верховным Судом Российской Федерации определений [от 8 августа 2016 г. N 72-КГ16-4](#) и [от 19 сентября 2016 г. N 51-КГ16-10](#), которыми решения судов первой инстанции о взыскании в

пользу работников недоначисленной заработной платы были отменены и приняты новые решения об отказе в удовлетворении исков.

На обращение Уполномоченного в Верховный Суд Российской Федерации по данному вопросу был получен ответ о нецелесообразности обобщения соответствующей судебной практики и направления судам общей юрисдикции необходимых разъяснений, поскольку у нижестоящих судов вопросы отсутствуют. По мнению Уполномоченного, складывающаяся судебная практика противоречит позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал на недопустимость включения компенсационных, стимулирующих и социальных выплат в МРОТ, поскольку они имеют различную конституционно-правовую природу и механизмы их реализации, хотя и взаимосвязаны, но различны (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 ноября 2008 г. N 11-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2013 г. N 327-О, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 г. N 38-П). Судебная практика вызывает негативную реакцию граждан и правозащитников, поскольку ведет к снижению достигнутого ранее уровня социальной защиты работников, причем в основном - наименее социально защищенной категории неквалифицированных работников бюджетных организаций образования, культуры и здравоохранения.

В сфере постоянного внимания Уполномоченного находятся вопросы соблюдения трудовых прав инвалидов. Поступают, в частности, обоснованные предложения о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования механизма квотирования рабочих мест для инвалидов. Система квотирования рабочих мест для инвалидов призвана помочь в трудоустройстве людям с ограниченными возможностями, так как они испытывают трудности при приеме на работу. Однако до настоящего времени отсутствует дифференцированный подход к предоставлению рабочих мест инвалидам, что приводит лишь к формальному соблюдению работодателем действующих правовых норм о квотировании. Уполномоченным в Минтруд России направлены предложения об установлении понятия и критериев соблюдения работодателями квоты для приема на работу инвалидов, которые, судя по полученному ответу, будут учтены при подготовке проекта федерального закона по оптимизации механизма квотирования рабочих мест для инвалидов, разрабатываемого в рамках Плана мероприятий по повышению уровня занятости инвалидов на 2017-2020 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2017 г. N 893-р.

По результатам анализа поступающих Уполномоченному жалоб также выявлена необходимость обобщения судебной практики с целью обеспечения единообразного толкования судами правовых норм, регулирующих порядок компенсации за неиспользованный оплачиваемый отпуск. В некоторых субъектах Российской Федерации (городе Москве, городе Санкт-Петербурге и иных) суды общей юрисдикции, основываясь на пункте 1 статьи 9 Конвенции МОТ N 132 "Об оплачиваемых отпусках", ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 1 июля 2010 г. N 139-ФЗ (далее - Конвенция), полагают, что отпуск может быть использован лишь в течение 18 месяцев после окончания того года, за который он предоставляется. С учетом 3-месячного срока на обращение в суд с иском о предоставлении отпуска, работник имеет право требовать в судебном порядке выплаты компенсации за неиспользованный отпуск только в случае, если после окончания года, за который он должен быть предоставлен, прошло не более 21 месяца; за пределами указанного срока выносится решение об отказе в удовлетворении исковых требований.

В других субъектах Российской Федерации (Самарской, Оренбургской областях и иных) суды общей юрисдикции аналогичные иски удовлетворяют, исчисляя срок с момента увольнения, поскольку федеральное законодательство никаких ограничений прав работника на получение денежной компенсации за неиспользованный ими отпуск не содержит, а пункт 1

[статья 9](#) Конвенции регулирует только сроки предоставления и порядок использования трудовых отпусков, а не период взыскания компенсации за них.

Таким образом, нарушаются трудовые права работников и равенство их перед законом. Уполномоченным направлены предложения Председателю Верховного Суда Российской Федерации о необходимости обобщения судебной практики с целью устранения противоречий в применении [Конвенции](#) при рассмотрении указанных трудовых споров. Согласно ответу поставленный вопрос будет учитываться в целях подборки судебных решений для публикации в периодическом печатном издании "Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации" и включения в периодические обзоры судебной практики Верховного Суда Российской Федерации.

Следует обратить отдельное внимание на существующую много лет проблему невыплаты в полном объеме задолженности по заработной плате работникам при банкротстве предприятий, которая приобрела особую актуальность в нынешних экономических условиях. Практика свидетельствует, что предусмотренные действующим законодательством механизмы защиты трудовых прав работников при банкротстве организации недостаточно результативны и проблему невыплаченной заработной платы полностью не решают. В настоящее время на основании [пункта 9 статьи 142](#) Федерального закона от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" требования кредиторов, не удовлетворенные по причине недостаточности имущества должника, считаются погашенными. Таким образом, после завершения процедуры банкротства эта задолженность работникам не выплачивается, и какие-либо механизмы ее выплаты законодательством не предусмотрены.

В сложившихся условиях наиболее эффективным является создание специального гарантийного фонда за счет отчислений работодателей, из средств которого могла бы погашаться задолженность по заработной плате, не выплаченная в процессе банкротства по причине недостаточности имущества должника.

Поступающие к Уполномоченному обращения также свидетельствуют о том, что установленная законодательством очередность при погашении задолженности по оплате труда в рамках процедуры банкротства не всегда соблюдается. Такие жалобы, при достаточных доводах заявителей, направляются в органы прокуратуры или Росреестра для проведения соответствующих проверок.

Бывшие работники ОАО "Шадринский завод транспортного машиностроения" обратились к Уполномоченному с жалобой на действия конкурсного управляющего. Как сообщали заявители, конкурсным управляющим общества погашение требований об оплате труда работников осуществляется с нарушением очередности, предусмотренной [Федеральным законом](#) "О несостоятельности (банкротстве)".

По информации прокуратуры Курганской области, по результатам проверки деятельности конкурсного управляющего выявлены нарушения требований [Федерального закона](#) "О несостоятельности (банкротстве)", которые привели к неспособности предприятия в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и исполнить обязанности по уплате обязательных платежей. В отношении конкурсного управляющего возбуждено дело об административном правонарушении по [ч. 3 ст. 14.13](#) КоАП РФ. Решением Арбитражного суда Курганской области от 20 декабря 2017 г. конкурсный управляющий привлечен к административной ответственности.

Требуется пристальное внимание развитию гарантий трудовых прав для несовершеннолетних и молодых людей, окончивших образовательные организации. Как показало исследование Росстата, обнародованное в 2016 году, за последние годы наблюдается резкое снижение доли трудоустроенных выпускников образовательных организаций. Так, если в 2013 году доля трудоустроенных выпускников, получивших среднее профессиональное и высшее образование, составляла 90,8%, в 2014 году - 85,9%, в 2015

году - 76,8%. При этом почти треть выпускников 2010-2015 годов (29,9%) имели работу, не связанную с полученной профессией (специальностью).

Приведенная статистика указывает на необходимость рассмотрения вопроса о предоставлении дополнительных гарантий для лиц, окончивших образовательные организации и ищущих работу. В качестве вариантов решения обозначенной проблемы может быть рассмотрен вопрос о введении квотирования рабочих мест для выпускников образовательных организаций, а также об установлении ограничений для работодателя при расторжении трудового договора с названными лицами в течение трех лет после завершения ими обучения.

Резюмируя сказанное, нельзя не упомянуть о проблеме, ставшей очевидной в результате работы с обращениями граждан в области охраны труда. Инструментарий Уполномоченного ограничен возможностью реагировать только на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, в то время как многие предприятия-работодатели имеют частную форму собственности. Представляется, что защита трудовых прав граждан Уполномоченным должна осуществляться по всему сектору трудовых отношений, и в этой связи положения федерального конституционного закона нуждаются в корректировке.

3.2. Право на жилище

Одной из важнейших составляющих жизни людей, признанной во всем мире нормой бытия, дающей человеку условия достойного и безопасного существования, является его дом - жилище, вокруг которого сложился отдельный сектор правоотношений и правоприменительной практики. В 2017 году государством принят ряд мер, направленных на улучшение ситуации в жилищной сфере и повышение степени защищенности граждан: введены новые гарантии прав участников долевого строительства; возобновлено действие программы помощи ипотечным заемщикам; в [ЖК РФ](#) внесены изменения в части порядка оплаты за коммунальные услуги на содержание общего имущества в многоквартирном доме; закреплено бессрочное продление возможности приватизации гражданами жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда, занимаемых ими на условиях социального найма; предусмотрены особенности организации капитального ремонта многоквартирных домов, установлены единые требования к размеру платы за наем жилого помещения, реализованы и другие меры.

Вместе с тем сфера жилищных прав граждан остается одной из наиболее проблемных, что подтверждается в том числе количеством поступивших к Уполномоченному обращений. Всего за год зарегистрировано 7251 обращение по вопросам соблюдения жилищных прав.

Заявители указали на следующие проблемы: длительность получения жилых помещений из муниципального жилищного фонда; переселение из аварийного жилья; стагнация мер государственной жилищной поддержки, гарантированной отдельным категориям граждан; непредоставление жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей; различные нарушения в жилищно-коммунальной сфере и в области долевого строительства жилья; вопросы реновации жилищного фонда; помощь валютным ипотечным заемщикам и добросовестным приобретателям недвижимости. Основная доля обращений поступила от жителей города Москвы, Московской области, Краснодарского края, Республики Татарстан, Кемеровской, Свердловской, Саратовской и Иркутской областей.

Традиционно значительная часть обращений в минувшем году (18%) была связана с невозможностью длительное время получить жилье по договору социального найма. Ведущим аргументом в этом вопросе является то, что муниципальное жилье не строится, а

альтернативные варианты улучшения жилищных условий для граждан, относящихся к социально уязвимым категориям населения или имеющим невысокий уровень доходов, отсутствуют.

К Уполномоченному на личном приеме обратилась жительница г. Москвы М., состоящая с 1991 г. на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении и в результате бездействия Департамента городского имущества города Москвы длительное время не имеющая возможности улучшить жилищные условия. Уполномоченным было направлено обращение мэру Москвы с просьбой поручить проверить изложенную информацию и рассмотреть вопрос о разрешении жилищной проблемы заявительницы. По результатам проверки семье М., как очередникам города, подобрано жилое помещение, на которое заключен договор социального найма.

Остроту проблемы в сфере доступности жилья по социальному найму должна снять разработанная Минстроем России Стратегия развития жилищной сферы до 2025 года, которая поддерживается Уполномоченным. Целями Стратегии являются повышение доступности и качества жилья, развитие ипотечного кредитования, повышение комфорта городской среды, реновация застроенных территорий, формирование рынка арендного жилья, что позволит увеличить объемы жилищного строительства, улучшить качество жизни, в том числе для семей с невысокими доходами, обеспечить доступность и прозрачность процедуры найма жилья как на краткосрочный, так и на долгосрочный период.

По-прежнему к Уполномоченному поступают обращения по вопросам переселения из аварийного жилищного фонда, которые детально были освещены в тематическом докладе Уполномоченного на тему "Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства".

В 2017 году завершилась программа расселения аварийного жилья, признанного таковым до 2012 года. За время действия программы из аварийного жилья в России было переселено более 1 млн человек и созданы предпосылки для продолжения ликвидации аварийного жилищного фонда и дальнейшего расселения граждан. В этой связи Уполномоченный поддерживает разработку проекта федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающего введение единых механизмов переселения граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым после 1 января 2012 г. В настоящее время указанный законопроект в Государственную Думу не внесен, но Распоряжением Правительства Российской Федерации он включен в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на май 2018 года. Уполномоченный надеется, что такой законопроект будет внесен в установленный срок.

Самой резонансной в сфере жилищных правоотношений в минувшем году стала тема реновации жилищного фонда города Москвы. Только за первое полугодие к Уполномоченному поступило более 400 обращений от москвичей, обеспокоенных предстоящими изменениями. Граждане высказывались за предоставление равнозначных квартир, сохранение района проживания, учет при решении вопроса о переселении мнения всех проживающих в доме. Очевидные плюсы и необходимость модернизации устаревшего жилищного фонда тонули в волне эмоций, стихийных публичных акций. Социальное напряжение достигло критического уровня, заставив вмешаться в ситуацию Президента Российской Федерации.

На этапе прохождения законопроекта о реновации в Государственной Думе в целях усиления гарантий, прав и законных интересов жителей Уполномоченный направил свои предложения, которыми предусматривались: увеличение срока, установленного для заключения договора обмена старого жилья на новое с 60 до 90 дней; установление права собственника на получение за освобождаемое жилье равноценного возмещения в денежной форме или в форме равноценного жилого помещения; снятие ограничений, связанных с

возможностью судебного обжалования. Предложения были учтены в итоговом варианте закона.

Помимо этого Уполномоченный направил в Государственную Думу предложения по проекту федерального закона о внесении изменений в [часть вторую](#) Налогового кодекса Российской Федерации, касающихся освобождения собственников жилья, получивших жилое помещение или возмещение в денежной форме по программе реновации, от налога на доходы физических лиц, которые были положительно восприняты законодателем.

Однако предпринятые властями меры проблемы реновации жилья полностью не исчерпали.

В интересах граждан, проживающих в многоквартирном доме в г. Москве, который включен в перечень домов для голосования по участию в программе реновации, к Уполномоченному обратилась председатель Московской Хельсинкской Группы Л.М. Алексеева. На общем собрании в июле 2017 г. жители дома приняли решение об участии в программе, однако из-за того, что общее собрание было проведено за пределами установленных законодательством сроков, граждане лишились возможности участвовать в программе реновации. В этой связи Уполномоченный обратился к мэру Москвы с предложением о распространении программы реновации на жителей тех домов, которые проголосовали за переселение с незначительным нарушением сроков голосования и оформления протокола проведения собрания граждан. К сожалению, до настоящего времени вопрос не решен. Уполномоченный продолжит мониторинг соблюдения прав граждан в ходе реализации программы реновации столицы.

Почти во всех регионах страны существует проблема защиты прав "обманутых дольщиков", по которой к Уполномоченному ежегодно поступают многочисленные коллективные и частные жалобы от пострадавших граждан. Неоднократные изменения действующего законодательства, призванные обеспечить дополнительную защиту участникам долевого строительства жилья, к сожалению, не принесли ожидаемых результатов. По данным Минстроя России, в 2017 году зарегистрировано 36,6 тыс. пострадавших граждан и 830 проблемных объектов в 72 субъектах. Однако, по экспертным оценкам, число обманутых дольщиков в несколько раз превышает официальную статистику и составляет 130-150 тыс. человек.

В 2017 году подписан [Федеральный закон](#) от 29 июля 2017 г. N 218-ФЗ "О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", который определяет порядок создания, правовое положение, цели деятельности, функции, полномочия и порядок управления деятельностью публично-правовой компании "Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства". В законе были учтены предложения Уполномоченного, направленные в Государственную Думу на этапе его рассмотрения, о необходимости исключения правовой неопределенности предлагаемого механизма, уточнения условий получения застройщиком средств компенсационного фонда, включения норм о конкурсном отборе застройщика и усиления контроля за целевым использованием средств фонда. Представляется, что предложенный механизм окажет положительное воздействие на ситуацию в сфере долевого строительства, предотвратит дальнейший рост числа пострадавших дольщиков.

Комплекс мер, направленных на исправление ситуации, дополняет усилия Правительства Российской Федерации по установлению полной и объективной картины проблемы "обманутых дольщиков", в частности, издание [распоряжения](#) от 26 мая 2017 г. N 1063-р, которое утвердило единую [форму](#) плана-графика ("дорожных карт") по решению проблем пострадавших граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены.

Хорошим стимулом для дальнейших действий власти, укрепивших системность и целенаправленность ее работы в этом направлении, стала бы разработка федеральной целевой государственной программы по завершению строительства проблемных объектов пострадавших дольщиков. Уполномоченный считает также справедливым предусмотреть "ипотечные" каникулы" для дольщиков, чьи объекты своевременно не введены в эксплуатацию.

Уполномоченный разделяет мнение "обманутых дольщиков": о выработке единой методики определения проблемных строительных объектов, в том числе "долгостроев", потому что из-за разности подходов к понятию данной категории объектов сегодня невозможно установить полную картину масштабов проблемы; закреплении механизмов осуществления строительно-финансовой экспертизы, без которой невозможно подсчитать сумму, необходимую для завершения строительства; определении мер мотивации "нового застройщика" к завершению строительства проблемного объекта и гарантий его деятельности со стороны исполнительной власти региона путем оптимизации затрат и обеспечения преференций в развитии инженерной инфраструктуры для возможности подведения коммуникаций; повышении ответственности глав муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, давших согласие на застройку, а также предусмотреть возможность обращения взыскания на имущество недобросовестных застройщиков в целях погашения задолженности перед обманутыми дольщиками.

Проблема защиты прав валютных ипотечных заемщиков была отражена в ежегодном [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год. В 2017 году она получила дальнейшее развитие, а в мае на личной встрече с Президентом Российской Федерации Уполномоченный изложил просьбу о продлении Программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам, установленной ранее на основании постановления Правительства Российской Федерации. В результате Правительством Российской Федерации было принято решение о дальнейшей реализации Программы и уточнении ее основных условий. Минстрою России из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделены бюджетные ассигнования в размере 2 млрд рублей на ее реализацию.

Кроме того, Уполномоченный вошел в состав Межведомственной комиссии по принятию решений о возмещении кредиторам по ипотечным жилищным кредитам (далее - Комиссия). В ходе работы Комиссии стала очевидной еще одна проблема: положительное рассмотрение вопроса об оказании помощи в рамках Программы не является основанием освобождения должника от уплаты исполнительского сбора в рамках исполнительного производства. Сумма же сбора по спорам, связанным с валютной ипотекой, зачастую превышает размер государственной поддержки, лишая смысла ее предоставление. В этой связи в Государственной Думе при участии представителей Уполномоченного обсуждались предложения о внесении изменений, допускающих приостановление исполнительного производства в отношении граждан, участвующих в государственных программах, а также освобождение их от взыскания исполнительского сбора или уменьшении его размера, прекращении исполнительного производства при обращении взыскания на предмет залога. Соответствующий законопроект внесен в нижнюю палату парламента. Уполномоченный будет держать его прохождение на контроле.

В течение длительного времени Уполномоченный занимается решением проблемы защиты жилищных прав граждан, признанных добросовестными приобретателями. В [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год отмечалась проблема осуществления права на компенсацию при удовлетворении исков об истребовании жилых помещений от добросовестного приобретателя и высказывались соответствующие рекомендации. В связи с этим Уполномоченный придает особое значение принятому в июне 2017 года Конституционным Судом Российской Федерации постановлению, которым положение [пункта](#)

[1 статьи 302](#) ГК РФ признано не соответствующим [Конституции](#) Российской Федерации в той мере, в какой оно допускает истребование жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, от его добросовестного приобретателя, который при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на данные Единого государственного реестра недвижимости и в установленном законом порядке зарегистрировал право собственности на него.

В развитие указанной правовой позиции Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен проект федерального закона, которым предлагается дополнить [статью 302](#) ГК РФ положением, запрещающим истребование имущества в собственность публично-правового образования от добросовестного приобретателя-гражданина, и распространить данное положение в том числе на добросовестных приобретателей, которые приобрели имущество безвозмездно.

Однако проблема остается. [Пункт 1 статьи 302](#) ГК РФ содержит достаточно размытое определение понятия "добросовестный приобретатель", которое не в полной мере отвечает требованию общеправового критерия недвусмысленности правовой нормы. Данное обстоятельство приводит к отсутствию единства судебной практики при установлении судами факта добросовестности приобретателей недвижимого имущества. В связи с этим [статья 302](#) ГК РФ нуждается в дополнении положениями, устанавливающими критерии добросовестности приобретателей жилья и не допускающими неограниченного усмотрения в процессе правоприменения.

Традиционно большим остается число обращений по вопросам завышенных тарифов на услуги ЖКХ, взносов на капитальный ремонт в домах, которые нуждались в нем еще до приватизации, неисполнения управляющими организациями обязательств по содержанию жилищного фонда. В докладе Уполномоченного "Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства", который упоминался выше, подробно освещены итоги работы и рекомендации, направленные на решение проблем в названной сфере. Тематический доклад вызвал большой интерес и был положительно воспринят государственными органами. Рекомендации Уполномоченного, касающиеся необходимости корректировки механизма определения размера платы за ресурсы, потребляемые при содержании общего имущества многоквартирного дома, расширения полномочий органов государственного жилищного надзора, установления единых требований к размеру платы за наем жилого помещения, и другие нашли отражение в федеральных законах, принятых в 2017 году. Однако жалобы по данной проблематике продолжают поступать.

К Уполномоченному обратились жители одного из многоквартирных домов г. Тольятти с коллективной жалобой на неправомерное взыскание с них оплаты за содержание и текущий ремонт общего имущества. Обоснованность позиции заявителей подтверждалась мнением Минстроя России, куда они обращались в связи с создавшейся ситуацией, тем не менее прокуратура Комсомольского района города Тольятти мер прокурорского реагирования не приняла. Уполномоченный обратился к прокурору Самарской области. По результатам проверки доводы граждан подтвердились, руководитель управляющей организации привлечен к административной ответственности по [ст. 17.7](#) КоАП РФ. Заявителям произведен перерасчет.

Уполномоченный полагает, что остроту проблемы в определенной мере снимут изменения, внесенные в декабре 2017 года в жилищное законодательство в целях реализации правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации о выполнении бывшими наймодателями обязательств по производству капитального ремонта домов, нуждавшихся в нем еще до приватизации. В принятом законе учтены предложения Уполномоченного относительно порядка проведения капитального ремонта и необходимости урегулирования тех ситуаций, когда ремонт был выполнен частично.

Вместе с тем по-прежнему сохраняется проблема исполнения судебных решений о

проведении капитального ремонта жилых домов бывшими наймодателями.

Более 4 лет Уполномоченный осуществляет защиту нарушенных прав граждан, проживающих в жилых домах поселка Горбуша Ногинского района Московской области в связи с длительным неисполнением решения суда об обязанности ФГБУ "Главный центр связи и спутниковых систем", подведомственного Росморречфлоту, провести капитальный ремонт указанных жилых домов. Несмотря на комплекс мер принудительного исполнения, до настоящего времени решение суда не исполнено. Уполномоченным было принято решение о проведении совместной выездной проверки в поселок Горбуша с представителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФССП России, Росморречфлота, администрации Ногинского района. По итогам проверки были направлены обращения в Минтранс России, Минфин России. Ни одна из сторон не берет на себя ответственность по урегулированию сложившейся ситуации, самоустраняясь от решения проблемы. Подобный бюрократический подход и допущенная волокита создают предпосылки для нарушения прав обычных граждан, которые вынуждены проживать в аварийных жилых домах. Работа по защите прав жителей поселка Горбуша будет продолжена.

По информации ФССП России, на конец 2017 года неоконченными остаются более 4,5 тыс. исполнительных производств об осуществлении ремонта жилья, зданий и сооружений, должниками по которым являются органы государственной и муниципальной власти субъектов Российской Федерации или находящиеся в их оперативном управлении предприятия. Основной проблемой, с которой сталкиваются судебные приставы-исполнители, является недостаточность средств для осуществления исполнительных производств указанной категории в бюджетах субъектов Российской Федерации. При этом перечень санкций, которые можно применить к должнику за неисполнение требований исполнительного документа о производстве ремонтных работ, представляется недостаточным. Уполномоченный также отмечает неоднозначную судебную практику по взысканию исполнительского сбора и привлечению должников к административной ответственности.

В целях изменения сложившейся ситуации и повышения степени защиты прав граждан имеются основания поддержать предложение ФССП России ввести критерии ответственности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за проводимую ими работу по исполнению судебных актов по данной категории дел, а также продолжить мониторинг ситуации в этой сфере правоотношений.

Не прекращается поток обращений граждан к Уполномоченному по вопросам, связанным с обеспечением жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Отсутствие жилья - одна из основных бед, с которой сталкиваются дети-сироты после выпуска из государственных организаций и учреждений профессионального образования. Это проблема системообразующая, так как влечет последствия - трудности при трудоустройстве, при получении медицинской помощи и социальной поддержки, усиление дополнительных материальных затрат. Задолженность по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на протяжении длительного времени растет.

По обращениям Уполномоченного органы прокуратуры проводят проверки, которые выявляют многочисленные нарушения законодательства при выделении и расходовании бюджетных средств, предназначенных для приобретения жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Нередко субъекты, имеющие льготное право на получение жилья, даже не осведомлены об этом. По мнению Уполномоченного, усиление контроля органов опеки и попечительства за ведением полного учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в восстановлении имущественных прав, послужит целям защиты их законных прав и интересов в вопросах обеспечения благоустроенным жильем из специализированного жилищного фонда. Важно также уточнить

порядок, условия закрепления и сохранения за данной категорией граждан жилья, вселения их в закрепленное жилое помещение после окончания пребывания в детских учреждениях или на иных формах устройства. Для тех, чье право на жилье не было своевременно установлено и реализовано, необходимо выработать механизм исполнения вступивших в законную силу судебных решений о предоставлении им жилых помещений.

Правовая позиция Уполномоченного по вопросу жилищного обеспечения детей-инвалидов с позиций защиты семьи учтена в [постановлении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 г. N 4-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А. А. Шакировой, М. М. Шакирова и А. М. Шакировой".

Актуальной является проблема защиты прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Зачастую, потеряв в борьбе со стихией свое жилье и имущество, пострадавшие граждане, не найдя поддержки у органов власти на местах, обращаются к Уполномоченному. Нередки случаи, когда, предоставив материальную помощь и компенсацию за утраченное имущество, органы местного самоуправления даже не рассматривают вопрос обеспечения пострадавших людей жильем, ни постоянным, ни временным, ссылаясь на отсутствие свободного жилищного фонда и дотационность бюджета, либо предлагают жилье такого низкого качества, что гражданин вынужден от него отказаться.

На личном приеме к Уполномоченному обратились жители села Хасанья городского округа Нальчик с просьбой оказать содействие в ускорении выделения денежных средств на оказание финансовой помощи в связи с утратой имущества и единовременной материальной помощи в целях возмещения вреда, причиненного домовладениям и имуществу в результате стихийного бедствия, произошедшего 26 мая 2016 г. Документы, обосновывающие размер ущерба от неблагоприятных природных явлений, были направлены Правительством Кабардино-Балкарской Республики в установленном порядке в Правительство Российской Федерации, откуда возвращены на доработку. Однако вследствие допущенной волокиты при доработке документов вопрос о выплате денежных средств гражданам длительное время не решался. По данной проблеме Уполномоченный обратился в МЧС России. В результате из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий Правительству Кабардино-Балкарской Республики выделены средства на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации. Пострадавшим гражданам выплачены денежные средства, в связи с чем они выразили благодарность Уполномоченному за оказанное содействие.

Вопросы восстановления прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций природного характера, обсуждались 14 сентября 2017 г. в городе Хабаровске на расширенном заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе, в котором также принял участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Участники заседания высказались за введение унифицированного подхода в вопросах возмещения вреда пострадавшим гражданам, а также за разработку на федеральном уровне комплекса превентивных мер по защите населения от чрезвычайных ситуаций.

3.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

По данным Росстата, продолжительность жизни россиян в 2017 году достигла национального исторического максимума - 72,5 года. Это стало возможным в том числе за счет последовательной политики государства по улучшению качества жизни, условий

проживания и медицинского обслуживания. Действует [государственная программа](#) "Развитие здравоохранения", целями которой являются: увеличение продолжительности жизни до 76 лет, снижение смертности в трудоспособном возрасте до 380 на 100 тыс. населения. Для этого совершенствуется оказание медицинской помощи, внедряются инновационные методы диагностики и лечения, принимаются меры по развитию санаторно-курортного лечения и укреплению кадрового ресурса в сфере здравоохранения, проводится пропаганда здорового образа жизни.

Вместе с тем проблема охраны здоровья населения России требует пристального внимания государства, о чем свидетельствуют данные социологических опросов. В рейтинге значимости прав человека на бесплатную медицинскую помощь право на защиту здоровья занимает первое место.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 792 обращения по вопросам соблюдения и защиты прав граждан на охрану здоровья, в том числе 19 коллективных жалоб. Больше всего обращений было связано с оказанием лечебно-профилактической и психиатрической помощи, лекарственного обеспечения и обязательного медицинского страхования.

В сфере качества оказания лечебно-профилактических услуг на первом месте проблема доступности здравоохранения.

Традиционно поводом для беспокойства граждан остаются ситуации, когда даже в небольших городах приходится долго добираться на прием к врачу или ожидать в очереди к узкому специалисту не один час. Кроме этого, общество обеспокоено реорганизацией системы здравоохранения в стране, в ходе которой ликвидируются медицинские организации, закрываются специализированные отделения, вследствие чего граждане лишаются возможности получения своевременной и качественной медицинской помощи. Чаще других этот вопрос поднимали жители города Москвы, Московской области, Республики Хакасия, Челябинской области, Пермского края. Вместе с тем на запросы Уполномоченного государственные органы в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации отвечают, что причин для беспокойства не имеется, медицинская помощь гражданам предоставляется в полном объеме и в порядке, предусмотренном действующим законодательством, что на практике не соответствует действительности.

К Уполномоченному обратилась инвалид 2 группы, пенсионерка Л. из Челябинской области, с жалобой на планируемое проведение реорганизационных мероприятий в МБУЗ "Ашинская городская больница N 2", что, по ее мнению, приведет к нарушению прав жителей пос. ЛХЗ г. Аша на получение необходимой квалифицированной медицинской помощи по месту их жительства.

Для разрешения жалобы Л. Уполномоченный обратился в Министерство здравоохранения Челябинской области. В результате физиотерапевтический кабинет для взрослого населения МБУЗ "Ашинская городская больница N 2", закрытый по инициативе главного врача с целью экономии денежных средств, возобновил работу, а главному врачу вынесено дисциплинарное взыскание. В ответе Уполномоченному также сообщено, что планируемые преобразования в дальнейшем будут проводиться с учетом общественного мнения в соответствии с действующим законодательством.

Одновременно с нехваткой пунктов и специализированных подразделений медицинского обслуживания особую обеспокоенность вызывает недоступность медицинской помощи для граждан, проживающих в отдаленных местностях.

Так, исходя из данных, полученных геоинформационной системой Минздрава России, жители с. Новотроицкое Ленинского района Еврейской автономной области (254 человека) оказались вне зоны обслуживания медицинскими организациями, оказывающими помощь в экстренной форме. Жалоба граждан послужила поводом для обращения Уполномоченного к Правительству Еврейской автономной области с просьбой принять меры к обеспечению доступности медицинской помощи. По результатам обращения в с. Новотроицкое Ленинского

района организована работа фельдшерско-акушерского пункта.

В этом же проблемном срезе Уполномоченным также были приняты меры по защите прав на охрану здоровья и медицинскую помощь граждан Российской Федерации, проживающих в городе Байконур.

Узнав о бедственном положении в сфере медицинского обслуживания граждан в г. Байконур, Уполномоченный инициировал привлечение всех заинтересованных ведомств для изменения сложившейся ситуации. После проведения ряда совместных совещаний с Госкорпорацией "Роскосмос", администрацией г. Байконур, Федеральным медико-биологическим агентством (далее - ФМБА России) в г. Байконур была направлена врачебная бригада в составе специалистов ведущих клиник ФМБА России. За первые 3 месяца прикомандированные медицинские работники приняли более 2 тыс. амбулаторных пациентов. Пациенты, нуждающиеся в оказании высокотехнологичной медицинской помощи, были направлены на лечение в клиники ФМБА России. С марта 2017 г. на Байконуре было трудоустроено 6 врачей.

Из-за продолжающегося реформирования системы здравоохранения сокращается число медицинских организаций, врачей общей практики и специалистов при одновременном росте нагрузки на медицинский персонал. О снижении доступности медицинской помощи свидетельствуют и результаты проверки эффективности получаемых гражданами медицинских услуг, проведенной Счетной палатой Российской Федерации. За прошлый год количество посещений врачей в регионах сократилось на 47 млн, количество вызовов скорой помощи - на 254 тыс. В числе основных причин этого положения названы слабая материальная база, отсутствие транспортной доступности, недостаток кадров.

В июле 2017 г. к Уполномоченному обратились жители Еврейской автономной области в связи с многочисленными проблемами при получении медицинской помощи, влияющими на ее качество и доступность. Это дефицит бюджета, недостаток врачебных кадров и медицинского оборудования. В целях решения названных проблем Уполномоченный обратился к министру здравоохранения Российской Федерации.

Минздравом России поддержаны предложения Уполномоченного о проведении капитального ремонта здания областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения "Детская областная больница", и из резервного фонда Президента Российской Федерации выделены для этого необходимые денежные средства.

Кроме того, по информации Правительства Еврейской автономной области, приняты дополнительные меры: заключены 100 государственных контрактов на поставку необходимых здравоохранению товаров и услуг на сумму более 38 млн рублей. В 2018 г. на 50% будет увеличено государственное задание для "Дорожной клинической больницы" в части объема предоставления необходимой медицинской помощи. В целях привлечения медицинских кадров Правительством Еврейской автономной области предусмотрено повышение единовременных выплат более чем в 3,8 раза, установлены суммы выплат компенсации расходов по ипотечному кредитованию, дополнительно приняты на работу 34 врача различных специальностей и 31 фельдшер. В октябре 2017 г. в онкологическом диспансере введены в эксплуатацию рентгеновский компьютерный и магнитно-резонансный томографы.

Особое место в области соблюдения прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь занимает оказание надлежащей паллиативной медицинской помощи. Анализ ситуации защиты прав в этом секторе показал отсутствие достаточно эффективного законодательного регулирования, в связи с чем паллиативную помощь расценивают как часть системы здравоохранения и социального ухода, игнорируя ее специфику. В связи с этим качество паллиативной помощи, оказываемой в Российской Федерации, не соответствует мировым стандартам. По данным Всемирной организации здравоохранения (далее - ВОЗ), в мире ежегодно порядка 40 млн человек нуждаются в паллиативной помощи.

В 2015 году в России число нуждающихся в паллиативной помощи составило 1 245 702 человека (из 1 719 624 пациентов), а получили ее только 180 000 (14,5%) нуждающихся. Из более 1 млн пациентов, нуждающихся в обезболивании, помощь получили только 2,2%.

В целях разрешения этой проблемы еще в 2014 году Уполномоченный обращался в Правительство Российской Федерации с просьбой изучить ситуацию и принять необходимые меры по защите права граждан на квалифицированную медицинскую помощь.

Тревожной остается ситуация с доступностью и качеством медицинской помощи в сфере охраны психического здоровья граждан. Об этом свидетельствует анализ жалоб, поступивших к Уполномоченному в 2017 году, а также исследование специальных докладов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации о соблюдении прав пациентов в учреждениях здравоохранения, оказывающих психиатрическую помощь. По данной тематике к Уполномоченному поступило 198 заявлений. В основном это жалобы на необоснованную госпитализацию в психиатрические стационары граждан, страдающих психическими заболеваниями (44,5%), а также жалобы на ненадлежащие условия пребывания граждан в указанных учреждениях (14%). Около 9% обращений касаются вопросов, связанных с недееспособностью, дальнейшей социализацией граждан после выписки из психиатрических стационаров, сохранности их имущества в период пребывания в стационарах и др.

Много жалоб поступает на неудовлетворительное состояние материально-технической базы учреждений здравоохранения, оказывающих психиатрическую помощь, отсутствие надлежащих условий пребывания, на переполнение палат.

Так, по информации региональных уполномоченных по правам человека, в бедственном положении находятся Шихазанская, Ядринская, Алатырская психиатрические больницы в Республике Чувашия, ГБУЗ "Калужская областная психиатрическая больница", ГБУЗ "Пермская краевая клиническая психиатрическая больница", ОГУЗ "Областная специализированная психоневрологическая больница N 2" (пос. Мирный Чебаркульского района Челябинской области), ГБУЗ "Самарская психиатрическая больница" и ряд других стационарных учреждений здравоохранения.

С учетом того, что сложившаяся ситуация требует принятия срочных мер со стороны государства, в декабре 2017 г. Уполномоченный обратился в Минздрав России, от которого получил ответ о дефиците бюджетных средств на реконструкцию или строительство таких стационаров, требуются государственные дотации. В 2018 г. Уполномоченный намерен настаивать на разработке межведомственной программы решения данной проблемы.

Тема защиты прав пациентов, содержащихся в психиатрических учреждениях, эмоциональна и многогранна, поэтому заслуживает непрерывного мониторинга с целью изучения лучших практик в национальной и зарубежной системах правоприменения, а также оптимизации деятельности института Уполномоченного по правам человека, органов власти и правозащитных организаций. В этой связи было принято решение детально обсудить эту тему на Координационном совете уполномоченных по правам человека в мае 2018 года.

Одним из гарантов выполнения обязательств государства перед гражданами в вопросах охраны здоровья населения является обязательное медицинское страхование (далее - ОМС). В своих обращениях граждане, застрахованные по ОМС, сообщают: о ненадлежащем качестве медицинской помощи, неквалифицированных действиях врачей при лечении, отказах в комплексном обследовании, в госпитализации, в дополнительном обследовании, об отсутствии лекарственных препаратов в стационарных лечебных учреждениях, отказах в оформлении документов на оказание высокотехнологичной помощи и о других недостатках.

Так, к Уполномоченному в защиту прав В., проживающей в г. Калининграде, обратилась ее мать с жалобой на отказ в проведении за счет средств ОМС комплексного обследования, без чего сложно было установить диагноз. После обращения

Уполномоченного в Территориальный фонд ОМС и Росздравнадзор В. были назначены необходимые медицинские процедуры, а затем оформлен талон на оказание высокотехнологичной медицинской помощи в ФГБУН "Институт мозга человека им. Н.П. Бехтеревой" города Санкт-Петербурга.

Одной из основных проблем здесь является то, что в системе ОМС законодательно не предусмотрен механизм компенсации расходов граждан, которые самостоятельно приобрели лекарства из [перечня](#) жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее - ЖНВЛП) для лечения в стационаре. Свою ответственность фонды ОМС, страховые медицинские организации ограничивают размером субвенций на ОМС, получаемых из Федерального фонда ОМС.

К Уполномоченному обратилась инвалид С. (онкобольная), проживающая в Камышинском районе Волгоградской области, с жалобой на отсутствие в стационарных лечебных учреждениях лекарственных препаратов, ненадлежащее качество оказываемой медицинской помощи и отказ в оформлении документов на оказание высокотехнологичной помощи. В результате проверки, проведенной Территориальным фондом ОМС Волгоградской области по обращению Уполномоченного, и анализа первичной медицинской документации ГБУЗ "Центральная городская больница города Камышина" установлено, что ряд лекарственных препаратов, включенных в [Перечень](#) ЖНВЛП, должны были быть предоставлены по полисам ОМС бесплатно, но они отсутствовали в медицинской организации. С. вынуждена была их приобрести самостоятельно. Экспертами ОМС был сделан вывод о том, что денежные средства за приобретенные лекарственные препараты подлежат возврату, С. предложено обратиться с соответствующим заявлением на имя главного врача ГБУЗ "Центральная городская больница города Камышина".

Важной проблемой является отсутствие у граждан реальной возможности выбора врача и медицинского учреждения. Российское законодательство гарантирует пациенту право выбора врача, но на практике оно зачастую не соблюдается. В этой связи необходимо выработать четкие нормативы, критерии и механизмы определения качества работы врача в отдельности и медучреждения в целом. Если ввести обязательную оценку уровня практической квалификации врачей и сделать эту статистику открытой, то граждане, имея объективную информацию, смогут сделать правильный выбор.

Организация медицинской помощи напрямую связана с обеспечением граждан Российской Федерации лекарственными препаратами для профилактики и лечения имеющихся заболеваний. Однако анализ обращений показывает, что в этой области есть серьезные просчеты, из-за которых граждане испытывают существенные затруднения в бесплатном и льготном лекарственном обеспечении, что связано, в том числе, с несовершенством системы их закупок.

В июне 2017 г. к Уполномоченному обратился инвалид К., проживающий в Республике Башкортостан, с жалобой на ненадлежащее обеспечение рекомендованными ему по состоянию здоровья лекарственными препаратами Силденафил и Бозентан. Взамен заявителю назначены аналоги данных лекарственных препаратов, которые вызывали у него побочные эффекты. После обращения Уполномоченного в Министерство здравоохранения Республики Башкортостан К. обеспечен лекарственным препаратом Силденафил за счет средств ГБУЗ Республики Башкортостан "Верхне-Татышлинская ЦРБ", в которой он получает медицинскую помощь, а препарат Бозентан он получил за счет финансовой поддержки благотворительной организации. Территориальный орган Росздравнадзора по Республике Башкортостан выявил нарушения в части лекарственного обеспечения К. и возбудил административные дела по [ч. 3 ст. 19.20](#) КоАП РФ в отношении виновного должностного лица ГБУЗ Республики Башкортостан "Верхне-Татышлинская ЦРБ".

По поручению Уполномоченного сотрудники Аппарата посетили ГБУЗ "Раменская центральная районная больница" Московской области в целях ознакомления с организацией

работы медицинского учреждения и имеющимися проблемами. Как оказалось, с января 2017 г. в онкологическом отделении стационара отсутствуют необходимые лекарственные препараты для проведения химиотерапии и шовный материал. Проведенной по инициативе Уполномоченного проверкой Минздравом Московской области установлено, что медицинская организация не выполнила необходимые процедуры для закупки данных товаров. Данная ситуация была исправлена.

Еще одна проблема, которая из года в год остается в списке актуальных, - это лекарственное обеспечение граждан, страдающих орфанными заболеваниями. Негативная ситуация с дорогостоящим лекарственным обеспечением данной категории граждан, по информации, поступившей из субъектов Российской Федерации, вызвана тем, что финансирование их лечения возложено исключительно на субъекты Российской Федерации, которые не имеют достаточных финансовых средств для выполнения обязательств.

Актуальной остается проблема лечения туберкулеза. ВОЗ включает Российскую Федерацию в число стран с высоким бременем туберкулеза. По данным Росстата, в России к началу 2017 года на учете в лечебно-профилактических организациях состояло 178,1 тыс. пациентов с активным туберкулезом (53,3 случая на 100 000 человек населения). При этом только за 2016 год от этой болезни умерло 11,4 тыс. человек. Проблема если и решается, то медленно. Для успешной борьбы с туберкулезом необходимо не только совершенствовать противотуберкулезную систему в целом по России, но и ориентировать законодательство на защиту права граждан на охрану здоровья в условиях повышенного риска заражения этим заболеванием, а также его профилактику.

Нужно отметить, что, к сожалению, в стране отсутствуют закрытые медицинские учреждения для принудительного лечения больных туберкулезом. Действующие медицинские противотуберкулезные организации не относятся к таковым. Помещенные в них по решению суда граждане могут покинуть их, не завершив лечения.

В особом контроле и защите нуждаются лица, больные туберкулезом, освобождаемые из мест принудительного содержания. Многие из них утратили родственные связи, не имеют жилья, бродяжничают, никакого сопровождения им не оказывается, в результате чего их заболевание прогрессирует, они ставят свою жизнь под угрозу и становятся опасным источником заражения для окружающих.

В последние годы остроту приобрела и проблема проведения несовершеннолетним детям вакцинации и туберкулинодиагностики. В жалобах к Уполномоченному граждане указывают, что отстранение не прошедших вакцинацию детей от посещения образовательных организаций нарушает как право на добровольное согласие на медицинское вмешательство, так и право на получение образования. Заявители требуют прекратить подобную практику на территории всей страны, обращаются в органы прокуратуры и суды с жалобами на незаконность действий администраций образовательных учреждений. Вопрос защиты граждан, особенно детей, от распространения социально опасных заболеваний, в том числе туберкулеза, должен находиться на особом контроле у профильных ведомств.

Современное развитие медицины в субъектах Российской Федерации идет по пути создания центров высокотехнологичной медицинской помощи. Как правило, такие центры создаются в городах областного значения, куда и обращаются за получением консультаций и лечения пациенты, проживающие в районных городах и сельских поселениях. В своих жалобах граждане обращают внимание на проблемы согласованности рекомендаций, даваемых в названных центрах и учреждениях здравоохранения по месту жительства. Необходимость обращения к двум разным специалистам иногда приводит к ситуации, когда лечащий врач по месту жительства отказывается выписывать рецепт онкобольному на конкретный противоопухолевый лекарственный препарат, рекомендованный врачом федерального центра. Практика такова, что рекомендации федеральных медицинских

организаций не имеют обязательной силы для лечащего врача регионального уровня, который осуществляет выписку рецепта. Поскольку лечащий врач, в конечном итоге, несет ответственность за результаты лечения, то и право принятия решений об избрании тактики лечения онкобольного принадлежит именно ему. Причем схемы лечения, предложенные федеральными медицинскими центрами, меняются, что не всегда приводит к положительному эффекту.

Так, инвалиду 2 группы, онкобольному К. из Волгоградской области в ФГБУ "Национальный медицинский исследовательский центр онкологии им. Н.Н. Блохина" Минздрава России был рекомендован лекарственный препарат Регорафениб. Несмотря на неоднократные обращения Уполномоченного в Комитет здравоохранения Волгоградской области, вопрос о лекарственном обеспечении К. (при наличии жизненных показаний, подтвержденных в установленном порядке) оставался нерешенным до выделения дополнительного финансирования.

В ответе Уполномоченному прокуратура г. Волгограда проинформировала, что Комитетом здравоохранения Волгоградской области необоснованно отказано в предоставлении лекарственного препарата, в связи с чем прокурором города в Ворошиловский районный суд города Волгограда предъявлено исковое заявление о понуждении указанного комитета обеспечить К. жизненно необходимым лекарственным средством. Решением суда иски требования прокурора удовлетворены.

Финансирование и совершенствование законодательства, регулирующего процессы здравоохранения в Российской Федерации, - вот два глобальных направления, комплексное решение которых даст возможность поднять медицинское обеспечение в России на качественно новый уровень. Это же касается и обеспечения сферы здравоохранения высококвалифицированными кадрами.

Специалисты-мужчины в возрасте до 27 лет, получившие медицинское образование и не обучавшиеся по программе подготовки офицеров запаса медицинского профиля, на общих основаниях призываются на службу в вооруженные силы. Они вынуждены прерывать практику, что не способствует сохранению высокого кадрового потенциала в области здравоохранения. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении мужчинам-медикам призывного возраста отсрочки от призыва на военную службу на время их работы в государственных учреждениях здравоохранения. Проблема нехватки высококвалифицированных кадров, работающих в бюджетных медицинских учреждениях, включая стационары, усугубляется активностью альтернативной, коммерческой медицины, кое-где слабым уровнем подготовки специалистов, часто поставленным также на коммерческую основу.

3.4. Право на образование

Образование - базис формирования будущего для гражданина, общества, государства и мира в целом. В рамках государственной политики одной из важнейших задач остается обеспечение доступности, безопасности и качества образования на всех его этапах. Сегодня активно реализуются проекты: "Создание современной образовательной среды для школьников", "Доступное дополнительное образование для детей", "Вузы как центры пространства создания инноваций". Укрепляется материальная база образовательных учреждений. За счет утвержденной Правительством Российской Федерации в 2015 году [программы](#) "Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях" на 2016-2025 годы решается проблема постепенного перехода на обучение в одну смену.

Правоотношения в области образования - это широкий спектр проблем и вопросов как

в теоретическом аспекте, так и в правоприменении. В России более 30 млн учащихся человек, которые проходят обучение более чем в 90 тыс. образовательных организаций. Около 15,5 млн - это школьники. Огромная часть населения: дети, их родители, педагоги, образовательные учреждения, общественные организации и государственные ведомства, курирующие политику в сфере образования, являются непосредственными участниками этих правоотношений и, конечно, заинтересованы в соблюдении своих прав через грамотное выполнение обязанностей соответствующими органами власти.

Уполномоченный уделяет огромное внимание защите прав граждан в сфере образования, а также программам правового развития молодого поколения. В декабре 2017 года усилиями Уполномоченного проведен Всероссийский открытый урок "Права человека" для учащихся школ - участников XXVIII Московской школьной модели ООН, ежегодно проводимой Российской ассоциацией содействия ООН, и оказана помощь в разработке программ для бакалавриата и специалитета по той же дисциплине - "Права человека".

Всесторонняя деятельность по обеспечению образовательного процесса - это живое поле, потому что образование идет в ногу со временем и, к примеру, в период научно-технической революции и развития информационных технологий оно породило новые науки и предметы, требующие обновления подходов к образовательному процессу, к его исполнению и контролю. Это, в свою очередь, определило трудности. Так, в 2017 году Уполномоченному поступила 331 жалоба граждан по вопросам реализации права на получение образования.

Актуальной является проблема доступности дошкольного образования, причем если дошкольники от 3 до 7 лет в целом по России обеспечены местами в детских садах на 98,94%, то дети в возрасте от 2 месяцев до 3 лет в ясельных группах - всего на 76,59%. При этом в электронной очереди зачисления в дошкольные учреждения ждали более 470 тыс. детей в возрасте до 3 лет. Получается, что строительство новых детских садов едва покрывает возрастающую потребность в местах в ясельных группах, возникшую вследствие повышения рождаемости.

Комплекс проблем поступления в детские сады дополняется сложностями по принципу почвы. К Уполномоченному продолжают поступать жалобы в связи с отказами зачисления детей, имеющих регистрацию по месту пребывания. Больше число таких обращений поступает от граждан, проживающих в городе Москве на протяжении длительного времени, но не имеющих регистрацию по месту жительства. Со стороны администраций детских образовательных учреждений это прямое нарушение федерального законодательства, на что Уполномоченный не может не реагировать.

Еще одной проблемой в сфере дошкольного образования, требующей постоянного внимания, является рост платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, который происходит в ряде регионов и зачастую превышает уровень инфляции.

В комплекс проблем также включены случаи, когда дети из одной семьи распределяются в разные дошкольные и общеобразовательные учреждения. Формально в этом нет нарушения, так как законодательство не закрепляет преимущественного права вторых, третьих и последующих детей обучаться там же, где и старшие. Но практика показывает, что это негативно сказывается на детской психике, особенно на детях, принятых на воспитание в приемные семьи. В связи с этим не помешало бы совершенствование законодательства в части предоставления младшим детям из одной семьи преимущественного права поступления в те образовательные учреждения, где учатся их старшие родственники.

Сфера общего образования имеет свой устоявшийся круг проблем. К примеру, дети обучаются в школе в течение очень длительного времени - одиннадцати лет, поэтому создание для них комфортных и безопасных условий обучения вблизи от места жительства

является обязанностью государства. Однако за 2017 год к Уполномоченному поступило 58 жалоб на отказы в зачислении детей в первый класс школы, расположенной рядом с домом, в связи с нехваткой мест.

В настоящее время, по данным Правительства Российской Федерации, прогнозируемая потребность в создании новых школьных мест еще весьма велика - 6,6 миллиона. Большое количество детей учится во вторую смену, а в отдельных регионах до сих пор сохраняется третья смена, количество же введенных ученических мест не покрывает и четверти от того, что сегодня требуется. Уполномоченный со своей стороны выражает обеспокоенность названной проблемой и призывает к ее скорейшему разрешению.

В числе положительных моментов необходимо отметить, что органами государственной власти предпринимаются меры, направленные на обеспечение детей школьными местами. Так, осуществляется реализация [программы](#) "Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях на 2016-2025 годы", утвержденной [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 23 октября 2015 г. N 2145-р. Однако полностью проблема не решена, что позволяет поставить вопрос о поиске дополнительных гарантий, направленных на ее устранение. Уполномоченный надеется, что программа позволит решить названную проблему.

Проблема доступности школьного образования не закрывает список проблемных тем. Остро стоит вопрос в отношении детей иностранных граждан, в первую очередь беженцев, не имеющих регистрации по месту жительства или пребывания. По сообщению Комитета "Гражданское содействие", в 2017 году к ним обратились 42 семьи с 61 ребенком в связи с отказом в праве на образование из-за отсутствия регистрации. Такое происходит на протяжении многих лет, несмотря на [решение](#) Верховного Суда Российской Федерации от 27 августа 2015 г. N АКПИ15-694, где сказано, что предписания нормативных правовых актов о дополнительном предъявлении документов, включая свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания, не регламентируют оснований отказа в приеме в образовательную организацию. Уполномоченный призывает Минобрнауки России и административный блок детских образовательных учреждений действовать в соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации.

Проведенный анализ статистики обращений указывает на сохранение проблем материально-технического обеспечения школ, притом, что за последние годы сократилось количество школ, которые находятся в аварийном состоянии. Но более 42 тыс. школ, построенных 40-50 лет назад, все же нуждаются в текущем или капитальном ремонте. Их число даже увеличилось в регионах до 12% и составляет 4,9 тыс. зданий, из которых 2,7 тыс. школ не оборудовано необходимыми видами благоустройства - теплыми туалетами, канализацией, центральным отоплением, кое-где нет спортивных залов, а имеющиеся работают с перегрузкой.

Часто в ряде регионов не выполняются требования [статьи 35](#) Федерального закона 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", согласно которой обучающимся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия. Жалобы на ненадлежащее обеспечение учебниками к Уполномоченному поступали из Кировской, Орловской, Челябинской областей, Удмуртской Республики, Республики Бурятия и Республики Дагестан.

Кроме учебных пособий, недоступными для детей младшего школьного возраста, становятся и группы продленного дня ввиду их высокой стоимости. В этой связи услуга по присмотру за детьми этой категории становится малодоступной. Проблема усиливается отсутствием единого перечня льготных категорий, имеющих право на снижение оплаты.

Наряду с этим отмечено повышение стоимости посещения секций, кружков,

спортивных школ, учреждений дополнительного образования. По данным Минспорта России, несмотря на непосредственное участие ведомства в реализации проектов общего и высшего образования, в частности, проведение в 2017 году 139 физкультурных мероприятий для детей и учащейся молодежи, развитие спортивной инфраструктуры для массового спорта остается недостаточно привлекательным направлением для частных инвестиций.

К сожалению, в организации досуга почти не принимают участия предприятия и объединения, имеющие в своем распоряжении спортзалы, игровые площадки, корты, мини-стадионы, лед. Уполномоченный считает, что в часы простоя данный спортивный инвентарий можно предоставлять нуждающимся на безвозмездной основе, о чем и сообщил в своем выступлении на межрегиональной конференции "Защита детей в трудной жизненной ситуации. Профилактика семейного неблагополучия".

Ввиду участвовавших случаев вооруженной агрессии в учебных заведениях в 2017 году остро встал вопрос обеспечения безопасности в образовательных организациях. Необходимо ужесточить требования к частным охранам предприятий (ЧОП), повысить их компетентность, усилить бдительность. Анализ чрезвычайных происшествий в школах показал отсутствие у ответственных лиц навыков поведения в экстремальных ситуациях, не отработан алгоритм реагирования. Поэтому в целях активизации мер безопасности необходимо оборудовать образовательные учреждения тревожными кнопками, дополнительным видеонаблюдением, рамками металлоискателя.

Зачастую возникает проблема обеспечения детей бесплатным питанием, а также школьной и спортивной формой ребят из многодетных семей.

К примеру, 26 декабря 2017 г. во время приема граждан Ивановской области к Уполномоченному обратился председатель Ивановского отделения Межрегиональной общественной организации "Социальное Содействие Семьям Регионов" в связи с непредставлением указанных мер социальной поддержки в г. Кинешма. Эти проблемы затрагивают и другие субъекты Российской Федерации. Большинство положений [Указа](#) Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. N 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей" устарело и, предусматривая регламентацию большей части установленных им мер поддержки на уровне субъектов Российской Федерации, практически не исполняется.

На примере видно, что в настоящее время назрела необходимость в принятии нового законодательного акта, определяющего статус многодетной семьи, виды присущих ей льгот, компенсаций, порядок их предоставления и финансирования.

В Докладе Генерального секретаря ООН о ходе достижения целей в области устойчивого развития, представленном в мае 2017 года, в числе проблем, имеющих место во всех государствах, исследованных на предмет реализации названных целей, отмечается отсутствие равенства в сфере образования по социальному признаку. В большинстве стран, участвующих в исследовании, городские дети показали более высокие результаты по чтению, чем дети из сельских районов. Проблема обеспечения качества образования в сельской местности наравне с городом на территории всей страны не только сохраняет актуальность, но и приобретает особую остроту в связи с проведением реформ в сфере образования. Так, продолжается закрытие сельских школ, которое началось несколько лет назад в связи с повсеместным внедрением системы подушевого финансирования, при котором школа с небольшим количеством учащихся выжить просто не смогла.

К Уполномоченному обратились жители пос. Тракт Княжепогостского района Республики Коми с просьбой оказать содействие в сохранении школы в поселке. Администрацией муниципального образования муниципального района "Княжепогостский" принято решение о переводе обучающихся 5-9 классов с 1 сентября 2017 г. в среднеобразовательную школу г. Емвы с организацией подвоза школьным автобусом. В ответ на запрос Уполномоченного министерство образования, науки и молодежной политики

Республики Коми сообщило, что часть здания школы в пос. Тракт закрыта в связи с невозможностью выполнения требований пожарной безопасности, а выделение средств на ремонт в бюджете не предусмотрено.

Малокомплектные школы в России были всегда, и в связи с широкой географией нашей страны невозможно представить, чтобы они полностью исчезли или были повсеместно соединены в какие-то крупные объединения. По мнению Уполномоченного, именно регионы должны обеспечивать получение качественного образования в сельской местности и создавать эффективные модели малокомплектных школ, с учетом того, что их сокращение порождает необходимость организации безопасной перевозки детей для обучения в соседние населенные пункты.

В 2017 году [часть 2 статьи 40](#) Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", предусматривающая обязанность учредителей школ организовывать бесплатную перевозку детей, обучающихся в соответствующих школах, между поселениями стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Он признал соответствующее положение неконституционным - в той мере, в какой оно предусматривает возложение на муниципальный район или городской округ, являющийся учредителем школы, организации перевозки детей из другого муниципального района или городского округа без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся.

В этой связи необходимо подчеркнуть: механизмы, которые будут разрабатываться законодателем во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации, должны быть направлены на исключение случаев неисполнения указанной обязанности муниципальными образованиями, в том числе - по причине отсутствия средств в бюджетах местного уровня.

Нередко непреодолимые препятствия возникают на пути получения образования у детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья (далее - дети с ОВЗ). Проблемы начинаются уже при зачислении ребенка в первый класс, поскольку дети с ОВЗ не имеют льгот и преимуществ при зачислении в школы.

К Уполномоченному обратилась жительница нового района г. Санкт-Петербурга в защиту права своей дочери на доступное общее образование. Ребенку-инвалиду было отказано в зачислении в первый класс в образовательные организации, расположенные рядом с местом жительства, в связи с нехваткой мест. При массовой застройке района органы исполнительной власти не обеспечили строительства нужного количества общеобразовательных учреждений, чтобы зачислить всех детей соответствующего возраста. Администрация Пушкинского района г. Санкт-Петербурга предложила девочке место в школе, добираться до которой необходимо ежедневно автобусом, что невозможно по состоянию ее здоровья и фактически лишало ребенка-инвалида прав на образование и социализацию. После обращения Уполномоченного в Комитет по образованию Администрации г. Санкт-Петербурга девочку зачислили в школу, находящуюся в непосредственной близости от места проживания.

Государство стремится к созданию гибкой системы образования, способной к обеспечению равных прав и возможностей обучения всех детей с ОВЗ без дискриминации. Речь идет о создании условий для реального, а не декларативного обеспечения права родителей на выбор между общеобразовательным и специальным образовательным учреждением, надомным обучением или иным согласно индивидуальным потребностям ребенка. Задача обеспечить равный доступ к образованию для представителей уязвимых групп населения, включая инвалидов, нашла отражение среди задач, направленных на достижение целей в области устойчивого развития. В настоящее время Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской

Федерации реализуется проект "Образование детей с особыми образовательными потребностями", целью которого является обеспечение возможности для получения качественного образования детям с инвалидностью и детям с ограниченными возможностями здоровья, в том числе в условиях инклюзивного образования. Несмотря на то что все больше школ включаются в систему инклюзивного образования, родители обращаются с просьбами о содействии в зачислении своих детей в специальные коррекционные школы (количество детей-инвалидов в возрасте до 18 лет ежегодно растет: с 2014 года на 8%, с 582 тыс. до 628 тыс. человек). Такие учреждения очень нужны, так как обеспечивают комплексную реабилитацию (педагогическую, психологическую и социальную) детей с ОВЗ или с проблемами развития.

Немаловажным для ребенка с ОВЗ является установленный в коррекционных школах особый, щадящий режим - уменьшенная продолжительность занятий, сокращенное количество учеников, особым образом организованный режим труда-отдыха, усиленное питание. Вместе с тем к Уполномоченному поступают обращения, свидетельствующие о наличии некоторых трудностей.

Уполномоченному поступило обращение в защиту прав на доступное общее образование учеников ГБОУ "Школы-интерната N 17 для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья городского округа Самара", большинство из которых являются слепыми или слабовидящими детьми. В связи с переходом образовательного учреждения на пятидневный режим работы учащимся запретили оставаться на выходные дни, родителей обязали забирать их до 17:00 в пятницу и привозить к 8:00 в понедельник. Для детей, имеющих постоянное место жительства в сельских районах Самарской области, дорога домой недешевое и длительное, с учетом расписания общественного транспорта, испытание.

После обращения Уполномоченного в министерство образования и науки Самарской области в защиту обучающихся, в школе-интернате организована возможность пребывания детей в школе в выходные дни, а также рассмотрены заявления родителей в части согласования удобного графика подвоза детей.

В существующих условиях далеко не каждый ребенок по множеству причин может обучаться в условиях инклюзивного образования и переводится на обучение на дому. Однако получение качественного образования в этом случае также может быть сопряжено с рядом сложностей.

К Уполномоченному обратилась ребенок-инвалид, обучающаяся по дистанционной форме, с жалобой на несвоевременное и некачественное предоставление образовательных услуг, что является нарушением ее права на получение среднего общего образования. Проведенная министерством образования Сахалинской области по инициативе Уполномоченного проверка показала, что индивидуальный учебный план заявительницы не выполнялся, ответственные лица недобросовестно выполняли свои обязанности, за что были привлечены к дисциплинарной ответственности. В настоящее время несовершеннолетняя продолжает обучаться на дому, все уроки проводятся согласно утвержденному расписанию.

С не меньшими проблемами сталкиваются студенты с ОВЗ в профессиональных образовательных организациях.

Так, к Уполномоченному обратились сотрудники ГБПОУ "Тулунский аграрный техникум", в котором обучаются несовершеннолетние, оставшиеся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья и из малообеспеченных семей. По сообщению заявителей, в техникуме отсутствовали безопасные условия для обучения, ремонтно-отделочные работы осуществлялись за счет учащихся и персонала, при этом стипендии выплачивались несвоевременно и не в полном объеме. Обращения в компетентные органы не привели к положительным результатам.

Уполномоченный направил запрос в министерство образования Иркутской области. Согласно поступившему ответу, была проведена проверка, факты, изложенные заявителями, подтвердились.

Администрация техникума разработала комплексную программу работы общежития, привела рабочую документацию в соответствие с требованиями, организовала начисление государственной академической стипендии студентам техникума с периодичностью два раза в год. Таким образом, восстановлены права и законные интересы 1500 студентов.

Характеризуя роль обучения и науки в развитии нашего государства, надо отметить, что именно образование закладывает основы будущих великих свершений и побед. От того, каким станет следующее поколение, зависит будущее нашей страны, поэтому особое внимание надо уделить развитию образования как фундамента русской культуры и уникальной российской цивилизации. Поэтому Уполномоченный обращает пристальное внимание на то, что обучение все больше становится платным, и предлагает ввести ограничения на сокращение бюджетных мест в вузах.

3.5. Защита прав семьи, материнства и детства

Защита институтов семьи, материнства и детства сегодня является общенациональной задачей. В современном обществе главной ценностью становится человек, его духовное и физическое развитие. Государство в этой связи должно обеспечить достойные условия рождения и жизни будущих поколений, создать доступную среду для образования и заработка, предоставить необходимые бытовые жизненные блага. Решить эти задачи - значит создать благополучное будущее для каждого человека нашей страны.

Предпринятые в этом направлении усилия, в первую очередь связанные с реализацией таких стратегически важных государственных документов, как [Концепция](#) демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, [Национальная стратегия](#) действий в интересах детей и [Концепция](#) государственной семейной политики в Российской Федерации до 2025 года, [Стратегия](#) развития воспитания в Российской Федерации до 2025 года, [Национальная стратегия](#) действий в интересах женщин на 2017-2022 годы, позволили снизить младенческую и материнскую смертность, дали возможность на ранних стадиях выявлять и устранять нарушение здоровья матери и ребенка, улучшить социально-экономическое положение семей с детьми, несколько повысить доступность образования и медицинской помощи для детей, увеличить число устроенных в семьи детей, оставшихся без попечения родителей, почти в два раза за последнее пятилетие сократить количество детей-сирот, содержащихся в детских домах и интернатах. Хотелось бы с благодарностью отметить, что при подготовке и принятии ряда перечисленных документов и осуществлении комплекса мер, направленных на их реализацию, были учтены рекомендации Уполномоченного, адресованные Правительству Российской Федерации по данному вопросу, содержащиеся в докладах о деятельности Уполномоченного за [2015](#) и [2016](#) годы.

Важным шагом в этом направлении стало подписание [Указа](#) Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. N 240, который объявил в Российской Федерации 2018-2027 годы Десятилетием детства. В течение этого времени предстоит решить проблемы, которые зародились в 90-х годах, когда Россия столкнулась с обвальным падением рождаемости. Одним из следствий этой демографической катастрофы стало сокращение числа женщин репродуктивного возраста. По оценкам экспертов, если не предпринять специальных комплексных целенаправленных мер, к 2025 году их число, по сравнению с 2015 годом, может уменьшиться на 34%. В данной связи Уполномоченный принимает участие в выработке предложений в Программу Десятилетия детства в России. На сегодняшний день в

рамках работы над программой заключено соглашение между Уполномоченным и Российским Детским фондом, предусматривающее взаимодействие и координацию действий в деле защиты прав российских детей не только на территории Российской Федерации, но и по всему миру, а также взаимодействие при поддержке и защите законных прав семьи, детей-инвалидов, детей, находящихся в местах лишения свободы.

В этом же аспекте, в целях укрепления правового каркаса и повышения гарантий защиты семьи, материнства и детства, при участии Уполномоченного разработаны федеральные законы, предусматривающие выплаты за рождение (усыновление) первого и второго ребенка, продление срока действия материнского капитала до 31 декабря 2021 г. и расширение возможности его использования, а также устанавливающие кредитным организациям субсидии на возмещение недополученных доходов в связи с предоставлением льготной ипотеки гражданам Российской Федерации, имеющим детей, и специальную ипотечную программу для семей с детьми.

В плане поддержки единства семьи, прав и законных интересов ребенка, страдающего тяжелым заболеванием, заслуживает внимания [постановление](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2018 г. N 4-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А.А. Шакировой, М.М. Шакирова и А.М. Шакировой".

Гражданка А.А. Шакирова в своих интересах и интересах своих несовершеннолетних детей, один из которых является ребенком-инвалидом, оспорила конституционность [п. 3 ч. 2 ст. 57](#) ЖК РФ, в соответствии с которым жилые помещения предоставляются по договорам социального найма вне очереди гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в перечне, предусмотренном [п. 4 ч. 1 ст. 51](#) ЖК РФ.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что действующее законодательство, учитывая физическую и умственную незрелость несовершеннолетнего ребенка, а в отношении ребенка-инвалида - также необходимость постоянного обеспечения его особых нужд и потребностей, исходит из того, что местом жительства ребенка является место жительства его семьи (законного представителя), и поэтому устанавливает обязанность родителей и иных законных представителей проживать совместно с ребенком. Несовершеннолетние дети, страдающие недугами, указанными в [Перечне](#) тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире (утвержден [приказом](#) Минздрава России от 29 ноября 2012 г. N 987н "Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире"), тем более нуждаются в том, чтобы им были обеспечены условия для полноценного развития и интеграции в общество. В этих целях при осуществлении правового регулирования инклюзивных общественных отношений необходимо учитывать интересы и потребности как детей, нуждающихся в повышенной социальной защите, так и лиц, осуществляющих социально значимую функцию воспитания детей-инвалидов и ухода за ними. В данной связи при предоставлении вне очереди жилых помещений правоприменительные органы должны обеспечивать баланс прав и законных интересов таких несовершеннолетних, их родителей и других проживающих совместно с ними в одном жилом помещении лиц, в том числе несовершеннолетних детей, а также граждан, включенных администрацией муниципального образования в список нуждающихся в улучшении жилищных условий. Данная позиция созвучна позиции Уполномоченного, которая была изложена в заключении, направленном в Конституционный Суд Российской Федерации.

Однако поступающие к Уполномоченному обращения указывают, что не все проблемы в области защиты семьи, материнства и детства нашли свое решение. В 2017 году к Уполномоченному поступило 1176 обращений, тематика которых касалась вопросов защиты прав и законных интересов детей в связи с определением их места жительства с одним из

родителей, установления порядка общения с родителями и родственниками; защиты социальных прав; взыскания алиментов; деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; получении и реализации средств материнского капитала; отобрании детей из семьи при непосредственной угрозе жизни или здоровью, ненадлежащем исполнении родителями своих обязанностей, лишении или ограничении в правах, жестоком обращении с детьми и по другим вопросам.

Обращения по вопросам защиты прав детей в случае возникновения споров между родителями, связанных с воспитанием несовершеннолетних, как правило, были связаны с определением места жительства ребенка при раздельном проживании родителей; установлением порядка осуществления родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка; устранением препятствий к общению с ребенком его близких родственников. Это одна из сложнейших категорий дел, в которой у каждой из сторон "своя правда", и найти баланс их интересов бывает крайне тяжело. Но во всех случаях Уполномоченный исходил из основополагающих норм Конвенции о правах ребенка, согласно которым первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению интересов ребенка ([пункт 1 статьи 3](#)). Нередко конфликты, связанные с порядком воспитания и проживания детей, возникают между родителями, являющимися гражданами разных государств.

К Уполномоченному обратилась гражданка К. за содействием в возвращении ее малолетнего сына. В 2015 г. отец ребенка вывез его в неизвестном направлении, и, по имеющимся у женщины сведениям, мальчик находился на территории Италии. С учетом изложенного и в связи с тем, что заявительница выражала серьезные опасения за жизнь и здоровье малыша, Уполномоченным во взаимодействии с МИД России предпринят комплекс мер, в результате которых в декабре 2017 г. суд г. Рима принял решение, обязывающее бывшего мужа К. вернуть сына матери, после чего они немедленно вернулись в Россию.

Другая группа обращений связана с такой чувствительной темой, как отобрание детей (ребенка) как у биологических родителей, так и из приемной семьи ввиду ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей. Как правило, эти дела имеют большой общественный резонанс, являясь предметом многочисленных жалоб и судебных разбирательств.

Исследование судебной практики последнего времени свидетельствует об уменьшении числа судебных решений о лишении родительских прав при одновременном увеличении решений об ограничении в родительских правах. Кроме того, наблюдается снижение случаев изъятия детей при непосредственной угрозе жизни или здоровью, которое производится органами опеки и попечительства в соответствии со [статьей 77](#) СК РФ. Вместе с тем анализ обращений и правоприменительной практики позволяет говорить об отсутствии четких правовых критериев, которыми руководствуются органы опеки и попечительства при применении мер, предусмотренных [статьей 77](#) СК РФ.

К Уполномоченному обратилась Б. в защиту своих родительских прав в отношении троих несовершеннолетних дочерей, отобранных территориальными органами опеки и попечительства Алтайского края по причине малообеспеченности семьи. С целью изучения обстоятельств, изложенных в обращении, а также сохранения кровной семьи, Уполномоченным направлено обращение в Главное управление образования и науки Алтайского края, работники которого в свою очередь осуществили внеплановую выездную проверку деятельности комитета по образованию местной администрации, исполняющего государственные полномочия в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству над детьми. Органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних организована индивидуальная профилактическая работа с семьей Б., оказано содействие в зачислении ее дочери на обучение в форме семейного образования, младшим девочкам предоставлены места в

дошкольном учреждении. Изъятие детей из семьи признано необоснованным. В дальнейшем дети были переданы на воспитание в свою кровную семью. По итогам проверок специалист по опеке и попечительству уволен.

В целях исключения подобных ситуаций из правоприменительной практики целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующий норматив в части, касающейся законодательного закрепления дефиниций "непосредственная угроза жизни или здоровью ребенка", а также "неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних" для того, чтобы исключить возможности изъятия ребенка из семьи, проблемы в которой обусловлены не виной родителей, а, например, тяжелым материальным положением.

Особое беспокойство вызывают у Уполномоченного обращения об изъятии детей из приемных семей. Здесь предельно важен тот факт, что основания прекращения договоров с приемными родителями, методы проведения плановых и внеплановых контрольных проверок приемных семей, установление предельного количества детей, передаваемых на воспитание, особенно имеющих отклонения в состоянии здоровья, должны осуществляться максимально деликатно, взвешенно, иметь нормативно-правовое регулирование, позволяющее дифференцированно подходить к ситуации, поскольку для любого ребенка разрыв со своей семьей является трагедией и большой психологической травмой, последствия которой могут отразиться на благополучии его дальнейшей жизни.

В октябре 2017 года, по результатам парламентских слушаний на тему "Совершенствование семейного законодательства в целях обеспечения государственных гарантий защиты семей с детьми от разрушения и неблагополучия", Уполномоченным в Совет Федерации были направлены рекомендации, согласно которым предложено установить обязательный порядок передачи ребенка, отобранного у родителей, в семью родственников; определить порядок возможного общения детей с родителями, у которых они были отобраны; предусмотреть обязательное психологическое сопровождение ребенка, отобранного из семьи.

Одновременно полагаем целесообразным закрепить четкое нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с прекращением договоров с приемными родителями, проведением плановых и внеплановых контрольных проверок приемных семей, основаниями для отказа в принятии ребенка в семью.

Широкую дискуссию среди приемных родителей вызвал принятый Департаментом труда и социальной защиты населения города Москвы приказ от 19 сентября 2017 г. N 969 "О мерах по повышению эффективности осуществления контроля органами опеки и попечительства за деятельностью опекунов, приемных родителей", которым утверждены примерные формы договора о приемной семье и дополнительного соглашения к нему. Однако согласно [части 2 статьи 11](#) Закона города Москвы от 14 апреля 2010 г. N 12 "Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве" примерная форма договора о приемной семье, а также дополнительные соглашения к нему утверждаются исключительно Правительством города Москвы. Таким образом, наблюдается противоречие между этими нормативными актами, причем предписания приказа N 969 фактически ухудшают положения приемной семьи и могут повлечь нарушение прав как приемных родителей, так и приемных детей. В связи с этим Уполномоченный обратилась к прокурору города Москвы с просьбой проверить вышеназванный приказ на соответствие действующему законодательству и в случае необходимости принять меры прокурорского реагирования.

Много усилий в 2017 году Уполномоченным приложено в части реализации мер по содействию в защите прав семей, находящихся в социально опасном положении, и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Семья О. из г. Ярославля является малообеспеченной, многодетной, живет за счет

пособий и пенсий. В квартире заявительницы была прекращена подача электроэнергии в связи с накопившейся задолженностью: все социальные дотации удерживались службой судебных приставов в полном объеме в счет оплаты долга за ЖКХ. Однако по результатам проверки, проведенной в связи с обращением Уполномоченного прокуратурой г. Ярославля, было выявлено нарушение требований российского законодательства, согласно которому с должника может быть удержано не более 50% заработной платы и иных доходов. В апреле 2017 г. размер удержания из пенсии О. был снижен, денежные средства частично возвращены.

В 2017 году к Уполномоченному поступило около 100 жалоб граждан на действия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, органов опеки и попечительства, здравоохранения. Анализ обращений и обобщение правоприменительной практики позволили внести в Правительство Российской Федерации предложения о нормативном регулировании следующих вопросов: критерии эффективности работы субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; алгоритм их действий при установлении факта нахождения несовершеннолетних в обстановке, не отвечающей требованиям к их воспитанию и содержанию (включая "экстренные ситуации"); методика расчета нормативов численности специалистов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, работающих на постоянной профессиональной основе; примерная структура этих комиссий. Данные предложения были высказаны в том числе на состоявшемся в сентябре 2017 года в городе Хабаровске круглом столе по теме: "О состоянии и проблемах работы с семьями, находящимися в социально опасном положении". На данном форуме Уполномоченным было предложено внести изменение в постановление Правительства Российской Федерации "Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан" в части установления обязательной подготовки не только лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей, но и их близких родственников и лиц, совместно проживающих с ними в одном помещении.

В сфере особого внимания находятся жалобы граждан по вопросам ненадлежащего обеспечения государственной поддержки семьи. В частности, Уполномоченным представляется необходимым разрешить использовать средства материнского капитала на лечение детей. По состоянию на 1 января 2018 г. выдано 725 тыс. государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал, что на 21,6%, меньше, чем было выдано за 2016 год (924,8 тыс. сертификатов). Вместе с тем к Уполномоченному поступают предложения о расширении оснований для государственной поддержки семьи. Поскольку лечение на ранних стадиях заболевания детей первых лет жизни либо рожденных с пороками имеет наибольшую результативность, в законодательство целесообразно включить положение об использовании материнского капитала на данные цели. Поддерживается и возможность использования материнского капитала на приобретение транспортного средства, необходимого многодетным семьям и родителям, которые ухаживают за детьми-инвалидами.

Уполномоченный выражает обеспокоенность фактами ограничений прав приемных родителей в субъектах Российской Федерации, связанных с отказами органов социальной защиты населения в назначении им социальных выплат, мотивированных отсутствием регистрации по месту жительства. Зачастую дети, находящиеся под опекой, имеют временную регистрацию по месту жительства опекуна. По этой причине органы социальной защиты отказывают им в предоставлении мер социальной поддержки.

Наиболее сложная ситуация сложилась в городе Москве, куда приезжают многие приемные семьи с целью трудоустройства, получения образования, лечения детей-инвалидов. После принятия Правительством Москвы [постановления](#) от 23 декабря

2015 г. N 932-ПП меры поддержки, предусмотренные федеральным законом и законами города Москвы, стали предоставляться лишь семьям с детьми, в том числе семьям, взявшим на попечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - дети-сироты), имеющим регистрацию по месту жительства в столице. В то же время указанные семьи с детьми из других регионов, постоянно проживающие в городе Москве, лишены такой возможности. При этом регистрация по месту жительства должна быть не только у приемных родителей, но и у ребенка, взятого под опеку.

В результате дети-сироты, не зарегистрированные в городе Москве, лишаются государственной социальной поддержки, поскольку соответствующее право в том регионе, откуда они прибывают, утрачено, а в месте фактического проживания не приобретено. Это касается различных социальных выплат и пособий, средств на содержание детей-сирот, ежемесячных вознаграждений опекунам, бесплатного проезда в общественном транспорте, реабилитационных услуг и т.д. Приемным родителям предлагается решать вопросы в судебном порядке, что отнимает много сил, а также времени, которое они могли бы посвятить воспитанию и уходу за детьми.

Между тем законом установлено, что наличие или отсутствие у гражданина (в том числе подопечного) регистрации не является основанием для отказа в предоставлении каких-либо услуг или благ, если на них имеется право ([статья 3](#) Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"). Согласно же [статье 20](#) ГК РФ "местом жительства гражданина является место, где он постоянно или преимущественно проживает", для подопечных таким местом жительства признается место жительства его законных представителей - родителей, усыновителей, опекунов, попечителей.

Наряду с изложенным Уполномоченный также оказывает содействие гражданам в обеспечении их права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство по таким делам.

К Уполномоченному обратилась Ч., являющаяся приемным родителем несовершеннолетних детей-инвалидов из числа детей-сирот, зарегистрированных в столице по месту пребывания, в связи с тем, что ей было отказано территориальным органом социальной защиты г. Москвы в назначении и предоставлении ежемесячных компенсационных выплат по причине отсутствия регистрации по месту жительства у подопечных детей. Решением суда первой инстанции ее исковые требования были удовлетворены в полном объеме. Однако апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 28 октября 2016 г. указанное решение отменено. Усмотрев нарушения норм материального права, Уполномоченный обратился в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации с ходатайством о пересмотре определения суда второй инстанции. Однако определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 21 июля 2017 г. в передаче кассационной жалобы Ч. для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции было отказано. В этой связи Уполномоченный обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации. По результатам состоявшегося судебного заседания суда кассационной инстанции Верховный Суд Российской Федерации удовлетворил ходатайство Уполномоченного, отменил вышеуказанное апелляционное определение и направил дело во вторую инстанцию на новое рассмотрение.

Государство гарантирует равенство прав человека независимо от места жительства, а также других обстоятельств. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных [Конституцией](#) Российской Федерации, законами Российской Федерации. Этот вопрос в сентябре 2017 года рассматривался на заседании Экспертного совета при

Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Экспертами были предложены варианты, предусматривающие солидарные источники финансирования льгот: первый - по принципу "деньги следуют за ребенком", второй - установление единой федеральной выплаты и региональной доплаты до существующего в регионе постоянного проживания уровня таких выплат.

Одновременно Уполномоченный обратился по этому поводу в Правительство Российской Федерации, в результате чего Минобрнауки России согласилось с тем, что вопрос носит актуальный характер и требует разработки законопроекта, касающегося обеспечения социальных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, приемных семей. Вопрос остается на контроле Уполномоченного.

Таким образом, приходится констатировать, что, несмотря на развитие государственной поддержки семей, на сегодняшний день многие проблемы, затрагивающие институты семьи, материнства и детства, не нашли своего решения, а их государственная защита, предусмотренная **частью 1 статьи 38** Конституции Российской Федерации, обеспечена не в полной мере. В преддверии Десятилетия детства Уполномоченный призывает ответственные органы публичной власти к наращиванию усилий по решению вышеперечисленных вопросов и обеспечению достаточных гарантий соблюдения и защиты прав ребенка, материальной и социальной поддержки семьи и материнства.

3.6. Право на благоприятную окружающую среду и пользование природными ресурсами

Обеспечение права на благоприятную окружающую среду становится особенно актуальным в условиях обострения глобальных экологических проблем. В России в 2017 году были предприняты комплексные меры по улучшению ситуации в сфере экологии и природопользования: утверждена **Стратегия** экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года; стартовали масштабные приоритетные проекты "Чистая страна", "Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги", "Дикая природа России: сохранить и увидеть"; реализовано 86 акций в рамках плана мероприятий Года экологии и 115 акций в ходе Года особо охраняемых природных территорий; осуществляется переход на новую систему организации субъектами Российской Федерации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами (ТКО); ведутся работы по ликвидации негативного воздействия накопленных промышленных отходов на полигонах, предпринимаются и другие меры.

По итогам "Года экологии - 2017" Общероссийская общественная организация "Зеленый патруль" определила лидеров "Экологического рейтинга субъектов", в который вошли: Тамбовская, Белгородская, Курская, Мурманская, Ульяновская области, Республика Алтай, Чувашская Республика, Республика Коми, Алтайский край, город Санкт-Петербург. Вместе с тем проблема соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду и пользования природными ресурсами в Российской Федерации сохраняет свою актуальность. В этой связи к Уполномоченному поступали обращения по различным темам. Всего поступило 1789 обращений, при этом на 12% увеличилось количество коллективных обращений.

К Уполномоченному обратились жители Глазовского района Удмуртской Республики с жалобой на угрозу нарушения права граждан на благоприятную окружающую среду и на охрану здоровья при строительстве полигона твердых бытовых отходов (далее - ТБО) вблизи Сянинского участка Глазовского месторождения пресных подземных вод, обеспечивающих водоснабжением населенные пункты, в которых проживают около 94 тыс. человек. По результатам проведенной по обращению Уполномоченного проверки Удмуртским

природоохранным прокурором в суд был подан административный иск о признании незаконными заключения государственной экологической экспертизы и приказа территориального управления Росприроднадзора об утверждении заключения экспертной комиссии о размещении полигона ТБО. Благодаря совместной деятельности Уполномоченного и органов прокуратуры строительство полигона на данный момент приостановлено.

По-прежнему сохраняет актуальность проблема защиты права на благоприятную окружающую среду в связи с реализацией инвестиционных проектов вблизи природоохранных территорий. Несмотря на рекомендации, изложенные в [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год, осталась неразрешенной проблема горно-обогатительного комбината на базе Еланского и Елkinsкого рудопрооявлений, расположенных на территории густонаселенного сельскохозяйственного края в Воронежской области в непосредственной близости от Хопёрского государственного природного заповедника.

В июне 2017 г. Контрольное управление Президента Российской Федерации сообщило Уполномоченному, что до 15 декабря 2017 г. продлен срок исполнения указания главы государства Правительству Российской Федерации о рассмотрении вопроса целесообразности строительства горно-обогатительного комбината. Одновременно были перенесены сроки подготовки, согласования и утверждения технических проектов освоения Еланского и Елkinsкого участков недр компанией ООО "Медногорский медно-серный комбинат" с 25 июля 2017 г. на 25 июля 2020 г. Согласно дополнительной информации, в июле 2017 г. утверждены уточненные запасы указанных месторождений медно-никелевых руд, при этом подтверждено более высокое содержание в рудах основных и сопутствующих элементов. Увеличение запасов руд, в том числе по цветным и благородным металлам, повышает привлекательность разработки этих месторождений. Однако при подготовке технических проектов разработки месторождений недропользователю предстоит провести многофакторную оценку обоснованности строительства предприятия, вследствие чего срок исполнения указания главы государства продлен до 21 июля 2018 г. С 1 января 2018 г. вступают в силу поправки в [Федеральный закон](#) от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", на основании которых государственная экологическая экспертиза проектной документации на строительство горнодобывающих предприятий на Еланском и Елkinsком участках недр приобретает обязательный характер, что будет способствовать предупреждению возможных неблагоприятных экологических воздействий. Таким образом, окончательное решение по вопросу строительства горно-обогатительного комбината не принято, сложившаяся ситуация находится на контроле Уполномоченного.

Продолжают нарушаться права граждан на благоприятную окружающую среду при эксплуатации промышленных предприятий. Свыше 30 обращений в 2017 году поступило к Уполномоченному от жителей Ашинского района Челябинской области на нарушение экологических прав в связи со строительством и эксплуатацией ООО "Башминералресурс" железнодорожного пути не общего пользования вблизи жилых домов.

В обращениях заявители сообщали о несоблюдении, по их мнению, природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства в связи с организацией круглосуточной перевозки марганцовистого известняка в жилом микрорайоне г. Аши и о загрязнении рек Сим, Аша, Мань-Елга, Белая. Уполномоченный незамедлительно инициировал ряд проверок, проведенных органами прокуратуры Челябинской области, по результатам которых были выявлены многочисленные нарушения действующего законодательства. Следственные мероприятия до настоящего времени не завершены, назначено проведение судебно-экологической экспертизы, запланировано выполнение иных процессуальных действий. Кроме того, органами прокуратуры выявлены допущенные в ходе предварительного расследования нарушения, в связи с чем руководителю СУ СК России по

Челябинской области направлено представление об их устранении и недопущении впредь. Данный вопрос также взят на контроль уполномоченным по правам человека в Челябинской области.

На протяжении двух лет Уполномоченным предпринимались меры, направленные на восстановление прав граждан - жителей поселка Ванино на благоприятную окружающую среду в связи с организацией перевалки угля в морском порту в непосредственной близости от жилых объектов. Благодаря совместной деятельности Уполномоченного с органами прокуратуры Хабаровского края положительный результат был достигнут.

По результатам инициированной Уполномоченным проверки Ванинской транспортной прокуратурой выявлены нарушения законодательства, выразившиеся, в частности, в неосуществлении мероприятий по улавливанию выбросов угольной пыли в атмосферный воздух, а также в использовании неучтенного в проектной документации оборудования. Впоследствии решением Ванинского районного суда иски прокурора о возложении на ОАО "Порт Ванино" обязанности устранить нарушения удовлетворены в полном объеме. Кроме того, согласно информации Правительства Хабаровского края, создана межведомственная группа по обеспечению безопасного и социально-ответственного функционирования и развития морского порта. Благодаря принятым мерам существенно сократилось пыление навалочных грузов на производственных участках, доработана и утверждена экологическая программа, модернизированы дробильно-сортировочные установки, организовано регулярное взаимодействие с местными жителями. Ситуация находится на контроле Уполномоченного.

В 2017 году к Уполномоченному поступали жалобы граждан на нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства, по результатам анализа которых была выявлена проблема ненадлежащего контроля содержания общественных кладбищ.

В обращении, поступившем к Уполномоченному, сообщалось, что в г. Новозыбкове Брянской области захоронения производятся на расстоянии около 20 м до жилого дома, притом, что согласно эпидемиологическим правилам и нормативам санитарно-защитная зона для кладбищ устанавливается в зависимости от площади захоронения и составляет минимально допустимое расстояние до жилой застройки или дачных и садово-огородных участков - 50 м. По результатам инициированной Уполномоченным проверки органами прокуратуры в адрес главы администрации города внесено представление. По информации органов прокуратуры, за ненадлежащее исполнение обязанностей к дисциплинарной ответственности привлечен главный специалист отдела строительства и ЖКХ администрации г. Новозыбкова.

Особое внимание следует обратить на то, что в приведенном примере существенно нарушается не только право на благоприятную окружающую среду, но и, как следствие, другие конституционные права и интересы граждан, связанные с охраной жизни и здоровья. Уполномоченный полагает, что органам местного самоуправления, правоохранительным органам и контрольным (надзорным) органам необходимо усилить контроль за соблюдением норм санитарно-эпидемиологического законодательства, в том числе в части установления размеров санитарно-защитных зон мест захоронения.

В связи с обращением к Уполномоченному жителей микрорайона Плодопитомнический города Семикаракорска Ростовской области в 2017 году повышенное внимание было уделено проблеме незаконного использования земельного участка в границах прибрежной защитной полосы реки Дон, а также нарушения режима использования ее водоохранной зоны.

В мае 2017 г. было установлено, что часть земельного участка, расположенная в береговой полосе реки Дон, огорожена по периметру и находится в частной собственности, что запрещено [ч. 8 ст. 27 ЗК РФ](#), и препятствует гражданам свободному доступу и пользованию береговой полосой реки. Также в нарушение требований [ст. 65 ВК РФ](#) на

территории земельного участка в 30 м от реки Дон, в ее водоохранной зоне, размещены отвалы размываемых грунтов. В сентябре 2017 г. в Генеральную прокуратуру Российской Федерации направлено обращение Уполномоченного с просьбой рассмотреть вопрос о нарушении природоохранного законодательства. По результатам взаимодействия Уполномоченного и органов прокуратуры решением Семикаракорского районного суда, вступившим в законную силу 5 октября 2017 г., исковые требования прокурора о предоставлении беспрепятственного доступа граждан к водному объекту общего пользования, о демонтаже ограждения на части земельного участка, расположенной в береговой полосе, а также об обязанности ликвидировать отвалы размываемых грунтов и произвести рекультивацию земли были удовлетворены в полном объеме. Исполнение судебного решения находится на контроле органов прокуратуры и Уполномоченного.

Немало жалоб в 2017 году поступило к Уполномоченному по проблеме, связанной с возникновением спорных правоотношений между гражданами и газо-, нефтетранспортными организациями по вопросу сноса строений, размещенных в пределах минимально допустимых расстояний от оси магистральных трубопроводов, а также в их охранных зонах - свыше 40. Уполномоченный ранее уже высказывался по данному вопросу, и позиция его, отраженная в том числе в [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год, остается неизменной. Речь идет о необходимости рассмотрения вопроса применения способов обеспечения промышленной безопасности трубопроводов, отличных от массового сноса индивидуальных жилых строений. По данному вопросу Уполномоченным направлялось обращение министру энергетики Российской Федерации, но не нашло поддержки у профильного ведомства. В настоящее время решение проблемы получило развитие в поручениях Президента Российской Федерации.

По результатам "Прямой линии с Владимиром Путиным" Правительством Российской Федерации в Государственную Думу внесен [проект](#) федерального закона N 302180-7 "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории", который 21 декабря 2017 г. принят в первом чтении. Законопроект призван урегулировать вопросы статуса минимальных расстояний до объектов трубопроводного транспорта, а также вопросы возмещения правообладателям объектов недвижимого имущества, не являющихся самовольными постройками, созданных в границах зон с особыми условиями использования территории, установленным после 1 марта 2018 г. Он концептуально согласуется с позицией Уполномоченного, ранее изложенной в [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год.

Много жалоб поступает на непомерные, по мнению граждан, налоговые платежи за земельные участки, предоставленные для жилищного строительства, личного подсобного хозяйства или садоводческих и дачных некоммерческих объединений. В целях решения этой проблемы Уполномоченный обратился к Председателю Правительства Российской Федерации и к Президенту Российской Федерации с предложением внести в [статью 391 главы 31](#) НК РФ изменения, направленные на уменьшение налоговой базы для льготных категорий граждан на величину кадастровой стоимости шести соток оцениваемого земельного участка, которое нашло отражение в [Федеральном законе](#) от 28 декабря 2017 г. N 436-ФЗ.

Одновременно с этим Уполномоченный предложил исключить из объектов налогообложения ([статья 389 главы 31](#) НК РФ) земельные участки площадью до четырех соток, на которых расположено единственное жилое помещение, предназначенное для постоянного проживания налогоплательщика. Однако эта инициатива не была поддержана ни федеральными органами исполнительной власти, ни законодателями. Вместе с тем подобное решение позволило бы существенно снизить налоговую нагрузку на граждан в

непростой экономической ситуации.

Все чаще граждане в обращениях к Уполномоченному обозначают проблему обеспечения качественной питьевой водой в количестве, достаточном для удовлетворения физиологических и бытовых потребностей.

В рамках этого вопроса к Уполномоченному обратился житель пос. Пролетарский Омской области с жалобой на тяжелую ситуацию, сложившуюся в результате отсутствия организации водоснабжения, необходимого для жизни, здоровья и нормального проживания граждан. По сообщению уполномоченного по правам человека в Омской области, взявшего под контроль сложившуюся ситуацию, в июне 2017 г. судом удовлетворены иски прокурора в интересах неопределенного круга лиц к администрации сельского поселения о признании незаконным бездействия, выразившегося в ненадлежащем содержании муниципальных колодцев. При этом суд обязал органы местного самоуправления организовать нецентрализованное холодное водоснабжение с использованием подземных источников водоснабжения, принятия мер по очистке, дезинфекции и промывке колодцев. Судебное решение от 7 июня 2017 г. исполнено администрацией Звездинского сельского поселения в добровольном порядке: выполнены работы по благоустройству прилегающей к колодцам территории, возобновлен порядок организации водоснабжения населения поселка посредством доставки питьевой воды специализированной автомобильной цистерной.

В [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год в качестве одной из наиболее серьезных была отмечена проблема утилизации отходов производства и потребления, их обезвреживания и переработки. Этот вопрос сохраняет свою актуальность, что подтверждают продолжающие поступать Уполномоченному обращения граждан по данному вопросу. Образующиеся на полигонах источники загрязнения (фильтрат и т.н. свалочный газ), отравляя почву, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, влекут за собой тяжелейшие экологические последствия и создают непосредственную угрозу для жизни и здоровья людей.

Так, на контроле Уполномоченного находятся жалобы, поступившие из Московской области на нарушение природоохранного законодательства деятельностью полигона ТБО "Кулаковский" вблизи деревни Манушкино, полигона ТБО вблизи микрорайона Ожерелье городского округа Кашира, а также жалоба жителей Щелковского района на незаконную деятельность полигона ТБО "Сабурово".

Отдельного внимания заслуживает жалоба жителя г. Балашихи Московской области на нарушение природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства эксплуатацией полигона ТБО "Кучино", расположенного в непосредственной близости от зоны жилой застройки. После освещения затронутой проблемы в [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 г. полигон ТБО "Кучино" стал предметом широкого общественного обсуждения, в том числе по вопросу его незаконной эксплуатации, который был поднят в ходе прямой линии с Президентом Российской Федерации, состоявшейся в июне 2017 г. В результате совместных усилий функционирование опасного предприятия удалось прекратить, в настоящее время полигон закрыт.

По мнению Уполномоченного, разрешение проблем утилизации твердых коммунальных отходов и сопутствующей им недостоверности официальной экологической информации возможно только при наличии открытого конструктивного диалога между бизнес-сообществом, органами власти, учеными, экспертами, общественными объединениями и гражданами. И первый шаг к такому взаимодействию сделан. В 2017 году при участии представителей Уполномоченного прошли диалоги в формате круглых столов и парламентских слушаний, организованных по инициативе Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды, Общественной палаты Российской Федерации, а также Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и

правам человека.

Проблемы поддержания благоприятной окружающей среды и чистой экологии по сути своей комплексны и разнообразны. Так, наряду с правоотношениями в области функционирования полигонов ТБО (ТКО) граждане озадачены деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области утверждения проектов строительства новых мусоросжигательных заводов.

Несмотря на результаты исследований, свидетельствующих о существенном увеличении риска развития тяжелейших онкологических, аллергических заболеваний, иных необратимых последствий для здоровья людей, проживающих в непосредственной близости от мусоросжигательных заводов, а тем более для сотрудников данных предприятий, в некоторых субъектах Российской Федерации приоритетным все же выбран именно термический способ обработки мусора, который является не только малоэффективной, но и крайне опасной технологией сжигания твердых бытовых отходов. Акции против строительства мусоросжигательных заводов проходят по всей стране, однако особенно актуальной проблема является для Московской области.

К 2019 г. планируется ввести в эксплуатацию четыре мусоросжигательных завода: в г. Наро-Фоминске, г. Солнечногорске, г. Ногинске и г. Воскресенске, жители указанных городов в попытках предотвратить, возможно, крупнейшую экологическую катастрофу региона, влекущую за собой непосредственную опасность для жизни и здоровья людей, вынуждены прибегать к крайним мерам, вплоть до протестных акций. Указанные обстоятельства в совокупности с неизбежными издержками бюджета, которые потребуются на восстановление окружающей природной среды и на мероприятия, направленные на охрану здоровья граждан, ставят под сомнение и экономическую выгоду региона от реализации данных проектов.

При этом необходимо исходить из того, что превалирование экономических интересов частных предприятий над экологическими недопустимо, поскольку реальное соблюдение прав граждан на благоприятную окружающую среду и на охрану здоровья уже сейчас имеет чрезвычайную актуальность для будущих поколений. Только переработка и вторичное использование отходов позволяет уменьшить их дальнейшее образование, сократить объемы уже существующих свалок и ускорить решение проблемы загрязнения окружающей среды. Отдельно данная тема поднималась на заседании профильной секции Экспертного совета при Уполномоченном. По мнению членов секции, рациональным решением данного вопроса может быть замена мусоросжигательных предприятий мусороперерабатывающими, которые, согласно заявлениям экспертов, являются более экологичными и не несут в себе угрозы здоровью людей.

Более того, из положений федерального законодательства, устанавливающего иерархию направлений государственной политики в области обращения с отходами по степени приоритетности, следует, что мусоросжигание - наименее предпочтительный метод обращения с отходами по сравнению с их вторичной переработкой и сокращением их образования.

Уполномоченный придерживается позиции, что системное решение проблем обращения с отходами возможно исключительно путем комплексного применения технологических, экономических и правовых средств регулирования отношений в названной сфере экологических правоотношений.

С 25 по 27 июля 2017 г. состоялось специальное заседание Координационного совета российских уполномоченных по правам человека по теме: "Защита прав человека на благоприятную окружающую среду", в котором приняли участие представители исполнительной и законодательной власти, эксперты по вопросам экологии. По итогам заседания был принят ряд решений, связанных с повышением эффективности защиты экологических прав граждан и совершенствованием природоохранного законодательства. В

частности, предлагалось шире использовать результативные практики защиты экологических прав граждан при подготовке ежегодных докладов по итогам деятельности за 2017 год, а также специальных докладов. Кроме того, уполномоченными принято решение активизировать работу по правовому просвещению в области защиты экологических прав граждан.

Учитывая первостепенность соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду и пользование природными ресурсами, хочется надеяться, что по итогам Года экологии будет сформирован действенный экологический маршрут, по которому мы все вместе будем уверенно идти к чистому будущему.

Глава 4.

Защита прав человека в уголовном судопроизводстве и в уголовно-исполнительной системе

4.1. Защита прав человека в уголовном судопроизводстве

Уголовное судопроизводство - единственная сфера государственной деятельности, где возможно столь чувствительное вторжение правоохранительных органов в частную жизнь человека, где в условиях подчас острейших конфликтов решается вопрос о виновности или невиновности гражданина в преступлении, и, как следствие, о его чести, свободе, имуществе, о его судьбе, наконец. А для жертвы преступления - это единственный путь восстановления нарушенных прав и возмещения причиненного ущерба. Любое действие следователя, дознавателя или прокурора, независимо от того, правомерно оно или неправомерно, связано для личности с моральными переживаниями.

В данную сферу в качестве различных участников уголовного процесса вовлечено огромное количество людей с разными интересами. И уголовное судопроизводство должно обеспечить как защиту прав лиц и организаций, потерпевших от преступлений, так и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Достаточно сказать, что правоохранительными органами в 2017 году зарегистрировано 2 058 476 преступлений, по 1 117 801 уголовному делу производство окончено, судами рассмотрено 914 885 уголовных дел.

Жалобы в адрес Уполномоченного по поводу защиты прав человека в уголовном судопроизводстве составляют почти треть всех обращений граждан. В 2017 году их поступило

12 779. Такие масштабы объяснимы как высоким уровнем конфликтности данной сферы, так и тем, что Уполномоченный является одним из немногих государственных органов, по ходатайству которого могут проверяться материалы по постановлениям об отказе в возбуждении уголовного дела и пересматриваться вступившие в силу приговоры.

В сравнении с прошлым годом в динамике и структуре обращений произошли некоторые изменения. Возросло количество обращений граждан по вопросам, связанным с нарушением их прав при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений о преступлении (+17,6%), с нарушением права на защиту (+11%), с обоснованностью привлечения к уголовной ответственности (+11,8%), с арестами и сроками содержания под стражей (+4,6%).

Большинство поступивших к Уполномоченному жалоб на нарушения, допущенные в отношении участников уголовного судопроизводства, касаются обоснованности и справедливости приговоров и иных судебных решений. В них граждане указывают на неверную квалификацию деяния, чрезмерную суровость наказания без учета смягчающих и отягчающих обстоятельств, нарушение права на защиту, а также на вынесение, по их

мнению, неправосудных решений. Доводы заявителей тщательно изучаются Уполномоченным и сотрудниками Аппарата, по жалобам проводятся соответствующие проверки. В случае выявления нарушений при расследовании уголовных дел и вынесении приговоров Уполномоченный использует свое право на обращение в кассационные инстанции с ходатайством о пересмотре вступивших в силу приговоров.

Так, к Уполномоченному обратились граждане С. и М. с жалобой на нарушение норм [УПК](#) РФ при вынесении в отношении них приговоров. На протяжении нескольких лет они пытались восстановить свое право на защиту, однако им было неоднократно в этом отказано вышестоящими судами. Изучив жалобы заявителей С. и М., а также процессуальные документы, Уполномоченный установил, что рассмотрение кассационных жалоб состоялось без участия защитника, предоставление судом которого являлось обязательным, и направил ходатайства Председателю Верховного Суда Российской Федерации, которые впоследствии были удовлетворены, материалы дела переданы на рассмотрение президиумов судов субъектов Российской Федерации, где было принято решение об отмене кассационных определений и направлении дела на новое апелляционное рассмотрение с обеспечением осужденным права на защиту.

Затронутая в примере проблема права на защиту подсудимых не является системной. Вместе с тем Уполномоченный акцентирует внимание судов и правоохранительных органов на важность гарантирования этого конституционного права на других стадиях уголовного судопроизводства. На это обстоятельство еще в 2007 году обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации. В своем [определении](#) от 8 февраля 2007 г. N 251-О-П он постановил, что [Конституция](#) Российской Федерации определяет начальный, но не конечный момент осуществления обвиняемым права на помощь адвоката (защитника), поэтому оно должно обеспечиваться на всех стадиях уголовного процесса.

Нередко судом при вынесении приговора и назначении наказания осужденному не учитываются смягчающие обстоятельства.

Большой общественный резонанс вызвал приговор, вынесенный инвалиду первой группы М., страдающему заболеванием, включенным в [Перечень](#) тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений. М., осужденный к 4 годам и 6 месяцам лишения свободы, был взят под стражу в зале суда и некоторое время, до проведения медицинского освидетельствования, содержался в СИЗО, где отсутствовали условия для обеспечения за подсудимым надлежащего ухода. При содействии Уполномоченного, ходатайствовавшего перед Московским городским судом об изменении меры пресечения до рассмотрения уголовного дела в апелляционном порядке, осужденный был переведен в медицинское учреждение, где получил необходимую медицинскую помощь. Мера пресечения в виде заключения под стражу была заменена на подписку о невыезде и надлежащем поведении. В августе 2017 г. по результатам рассмотрения дела в апелляционной инстанции суд, учитывая смягчающие обстоятельства, в частности, состояние здоровья подсудимого, изменил приговор, назначив М. наказание ниже низшего предела в виде штрафа.

Вызывает беспокойство проблема незначительного количества оправдательных приговоров. В 2017 году обвинительные приговоры постановлены по 99,6% рассматриваемых уголовных дел, и только 0,4% приговоров стали оправдательными. По сравнению с предыдущими годами их количество даже уменьшилось (на 38,45% по сравнению с 2015 годом и на 18,44% по сравнению с 2016 годом).

Сократились и суммы выплат гражданам, реабилитированным судами Российской Федерации в связи с их незаконным уголовным преследованием. В 2017 году таких выплат произведено на сумму 164 747 891 руб., в 2016 г. - 177 678 081 руб., в 2015 г. - 228 597 722 руб. Тем не менее граждане, подвергавшиеся незаконному уголовному преследованию, лишившиеся родственных и социальных связей, а иногда и здоровья, вправе рассчитывать

на адекватное возмещение вреда со стороны государства за допущенную ошибку.

Как и в прошлые годы, Уполномоченному поступает множество жалоб, касающихся вопросов объективности, полноты и сроков предварительного расследования. Заявители указывают на допускаемые дознавателями и следователями субъективизм, предвзятость или односторонность при расследовании уголовного дела, неполноту выяснения обстоятельств, подлежащих доказыванию, чрезмерно длительные сроки предварительного расследования.

В обращении Г. сообщалось, что в начале 2013 г. у нее пропал 20-летний сын, который выехал из Республики Татарстан в г. Москву. По факту исчезновения сына Г. правоохранительными органами Республики Татарстан было заведено розыскное дело, которое впоследствии было прекращено в связи с обнаружением в г. Москве трупа мужчины с документами на имя сына Г. Следственными органами принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления. При этом родственников не оповестили о случившемся, труп был захоронен на подмосковном кладбище как невостребованный. Попытки матери установить, ее ли сын был похоронен, не привели к результатам. В защиту прав Г. Уполномоченным было направлено обращение в следственные органы о проведении проверки по данному факту, в результате чего в рамках проверочных мероприятий проведена эксгумация, взяты анализы у предполагаемых родственников погибшего, проведена молекулярно-генетическая судебная экспертиза, в ходе которой установлено родство погибшего с Г. Но на такое заключение понадобилось более 4 лет мытарств матери.

Нередко следователи и дознаватели отказывают в предоставлении обвиняемым, длительное время содержащимся под стражей, свиданий с близкими родственниками, не дают разрешения на телефонные переговоры с ними, как правило, ссылаясь на тайну следствия. Испытывая в связи с этим огромные нравственные страдания, обвиняемые иногда бывают готовы к самооговору, а то и к суициду.

Об этом во время личных приемов Уполномоченного с обвиняемыми, содержащимися в СИЗО, сообщили М., которому в течение 8 месяцев не давали права на телефонный разговор с дочерью, несмотря на то, что следствие в отношении него закончилось; и Л., которому более года отказывали во встрече с престарелой матерью, ссылаясь на то, что она может во время свидания говорить с ним на иврите, и другие. Большинство заключенных, обратившихся к Уполномоченному с этим вопросом, обвинялись в ненасильственных преступлениях, главным образом экономической направленности. По всем заявлениям Уполномоченный обращался в вышестоящие следственные органы или в прокуратуру, но только в половине случаев ими было принято положительное решение.

Подобная практика противоречит нормам нравственности, уголовно-процессуального законодательства и международного права. Анализ поступающих жалоб на решения об отказе следователей и дознавателей в предоставлении свиданий обвиняемого с близкими родственниками, а также отсутствие в законе критериев, которыми должны руководствоваться должностные лица органов следствия и дознания в таких ситуациях, дают основания полагать, что применению недозволённых методов, направленных на получение признательных показаний любой ценой, не дается в настоящее время принципиальной оценки со стороны руководства подразделений органов следствия и дознания. Указанные пробелы могут быть устранены путем законодательного установления четких критериев отказа следователями (дознавателями) в предоставлении свидания обвиняемым по уголовным делам с родственниками и иными лицами.

Тревожным является рост в 2017 году количества обращений граждан по вопросу обоснованности привлечения к уголовной ответственности. Дознаватели и следователи иногда не проводят необходимые следственные действия, не приобщают к делу то или иное доказательство, представляемое стороной защиты, которое способствовало бы снятию с подозреваемого или обвиняемого подозрений и обвинений. Как следствие, лицо

необоснованно привлекается к уголовной ответственности.

В [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год упоминалось о деле К., которому было инкриминировано убийство своей жены и дочери, несмотря на то, что все собранные доказательства свидетельствовали о совершении преступления другим лицом. При этом следователи решили до установления истинного преступника не снимать обвинения с К. Уполномоченным неоднократно направлялись обращения в органы прокуратуры с просьбой принять меры реагирования, органами прокуратуры 7 раз вносились требования об устранении нарушений закона, однако следственными органами они не исполнялись. Лишь в сентябре 2017 г. следователем Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по г. Москве было принято решение о прекращении уголовного преследования в отношении К. К тому времени К. 10 месяцев провел в СИЗО и 8 месяцев под домашним арестом.

Следует отметить, что в настоящее время в правоприменительной практике встречаются случаи отказа в приобщении к уголовному делу документов, имеющих существенное значение для установления истины по делу, и использования доказательств, полученных с нарушениями норм закона.

Так, обратившийся за защитой прав к Уполномоченному М., обвиняемый в совершении преступлений, предусмотренных [ч. 2 ст. 228](#), [ч. 1 ст. 30](#), [п. "г" ч. 4 ст. 228.1](#) УК РФ, в общей сложности находился под стражей почти 22 месяца. Видеозапись, произведенная сотрудниками правоохранительных органов при задержании М., легла в основу его обвинения в тяжком преступлении. При этом видеозапись, сделанная случайным свидетелем, не бралась во внимание органами следствия в ходе предварительного расследования. Однако во время судебного заседания она все-таки была просмотрена, после чего уголовное дело было возвращено судом прокурору в порядке, предусмотренном [ст. 237](#) УПК РФ. На протяжении более двух лет Уполномоченный настойчиво добивался принятия законного и обоснованного решения по данному случаю длящегося нарушения прав М., и наконец справедливость восторжествовала: уголовное преследование М. 27 декабря 2017 г. прекращено.

Указанная ситуация заслуживает самого пристального внимания должностных лиц органов прокуратуры, а также федерального законодателя.

В этой связи Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что ряд его предложений по усилению гарантий государственной защиты прав обвиняемых нашел отражение в принятом [Федеральном законе](#) от 17 апреля 2017 г. N 73-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации". Названным законом расширены полномочия адвокатов в уголовном процессе, что позволяет повысить конституционные гарантии прав граждан на защиту от обвинения и на квалифицированную юридическую помощь, а также процессуальные гарантии независимости адвоката. Законом также запрещено отказывать участникам уголовного процесса (подозреваемым, обвиняемым и адвокатам) в удовлетворении ходатайств не только о производстве следственных действий, но и о приобщении к материалам уголовного дела доказательств, если обстоятельства, об установлении которых ходатайствуют указанные лица, имеют значение для уголовного дела и подтверждаются этими доказательствами. Однако следственными органами не всегда выполняются указанные требования закона.

К Уполномоченному обратился Р. с жалобой на незаконное уголовное преследование и нарушение его прав со стороны следственных органов. Р. инкриминировалось совершение хищения денежных средств граждан путем обмана на общую сумму 6 041 300 руб. Однако в банковской документации о движении денежных средств подписи Р. нигде не значилось. Неоднократные ходатайства о проведении экспертизы, имеющей существенное значение по делу, следователем отклонялись. В защиту прав Р. Уполномоченным было направлено обращение прокурору Северо-Западного административного округа г. Москвы, в результате

чего заместителем надзирающего прокурора вынесено постановление о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного расследования с указаниями о назначении судебно-бухгалтерской экспертизы, а также проведении иных следственных и процессуальных действий.

Отмечается, что из года в год одинаково велико количество поступающих от заявителей жалоб на необоснованное избрание и продление меры пресечения в виде заключения под стражу. Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивали, что заключение под стражу в качестве меры пресечения, а равно применение иных принудительных мер, ограничивающих право лица на свободу, может быть оправдано публичными интересами, если оно отвечает требованиям справедливости, является пропорциональной, соразмерной и необходимой для целей защиты конституционно значимых ценностей мерой.

Анализ поступивших к Уполномоченному жалоб и правоприменительной практики показывает, что органы дознания и предварительного следствия при принятии решения о ходатайстве перед судом о применении (продлении) меры пресечения в отношении обвиняемого в виде заключения под стражу, а суды - при рассмотрении такого ходатайства, проверяя его законность и обоснованность в рамках судебного контроля, не всегда учитывают всю совокупность данных, характеризующих личность обвиняемого, его жизненную ситуацию, имеющиеся у него заболевания, не истребуют у следователя документы, подтверждающие, что обвиняемый может скрыться, продолжить заниматься преступной деятельностью, угрожать свидетелям, уничтожить доказательства. При этом нередко в нарушение [постановления](#) Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. N 41 тяжесть предъявленного обвинения и возможность назначения по приговору суда наказания в виде лишения свободы на длительный срок являются основанием для заключения обвиняемого под стражу только на первоначальных этапах производства по уголовному делу, необоснованно признаются вполне достаточными для продления срока ареста на более поздних стадиях предварительного расследования.

К Уполномоченному обратилась Я., инвалид 2 группы, обвиняемая по [п. "а" ч. 2 ст. 126](#) УК РФ в похищении своей дочери в связи с ее помещением в медицинское учреждение для лечения от наркологической зависимости. В отношении Я. Хамовническим районным судом города Москвы была избрана и неоднократно продлевалась (7 раз) мера пресечения в виде заключения под стражу. Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой провести проверку в части достаточности оснований для применения в отношении Я. столь суровой меры пресечения и обоснованности предъявленного Я. обвинения. Прокурор, участвующий в судебном заседании Московского городского суда, поддержал доводы Уполномоченного. Мера пресечения Я. судом была изменена на не связанную с лишением свободы.

Руководство страны, а также Верховный Суд Российской Федерации неоднократно обращали внимание на то, что меры пресечения в виде заключения под стражу могут применяться только в том случае, когда другие виды мер пресечения (домашний арест, залог, поручительство) не могут обеспечить сбор доказательств и когда имеются подтверждения обстоятельств, перечисленные в [части 1 статьи 108](#) УПК РФ, дающие право судье вынести решение о заключении человека под стражу. Однако ситуация почти не меняется. Статистика свидетельствует, что ходатайства органов следствия и дознания об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу удовлетворяются судами в 90% случаев. Но положительные сдвиги наметились по делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности. Суды в 2017 году более чем в половине случаев (55%) отказали следователям и дознавателям в применении заключения под стражу в качестве меры пресечения.

Проблема сроков содержания под стражей взаимосвязана с проблемой разумности

сроков уголовного судопроизводства, нарушение которого вызывает обоснованные жалобы граждан в ЕСПЧ. В соответствии с [пунктом 3 статьи 5](#) Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года каждый задержанный или заключенный под стражу имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. [Часть 1 статьи 6.1](#) УПК РФ также закрепила, что уголовное судопроизводство осуществляется в разумный срок.

В силу фундаментального характера права на свободу, которая является естественным состоянием для человека, органы предварительного расследования и суды должны исходить из так называемой "презумпции свободы".

Случай вопиющего нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства, который находится на контроле Уполномоченного с 2016 г., - дело по обвинению журналистки М., уголовное преследование которой осуществляется уже почти 10 лет. 7 апреля 2017 г. руководителем Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации М. вновь предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного [п. "а", "в" ч. 2 ст. 163](#) УК РФ, по факту вымогательства у владельца торговой точки на рынке. Уполномоченный неоднократно обращался к руководству следственных органов и в прокуратуру о недопустимости столь длительных сроков расследования уголовного дела в отношении М. и допущенных нарушениях при передаче дела на рассмотрение в суд. Кузьминским районным судом города Москвы 17 ноября 2017 г. уголовное дело в отношении М. возвращено прокурору города Москвы в порядке, предусмотренном [ст. 237](#) УПК РФ.

Еще в 2002 году ЕСПЧ впервые установил нарушение Российской Федерацией права на судебное разбирательство в течение разумного срока после задержания, гарантированного [частью 3 статьи 5](#) Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. С тех пор аналогичные нарушения были установлены при рассмотрении дел по жалобам против Российской Федерации в более чем ста случаях.

По решениям ЕСПЧ в связи с нарушениями, допущенными при уголовном судопроизводстве, в частности, в результате длительного содержания под стражей в период судебного разбирательства, а также несоблюдения норм международного права об осуществлении правосудия в разумный срок, из бюджета Российской Федерации выплачено: в 2016 году - более 424 млн руб., в 2017 году - 900 млн руб.

Уполномоченный на протяжении нескольких лет выступает за законодательное ограничение сроков содержания под стражей, в том числе на стадии рассмотрения дела судом. К сожалению, в настоящее время таких ограничений не установлено, и эти сроки исчисляются порой годами.

Длительное содержание под стражей в ходе судебного производства при вынесении приговора с назначением наказания "по фактически отбытому" ведет к нарушению разумного срока уголовного судопроизводства и невозможности своевременного использования такими гражданами права на условно-досрочное освобождение от наказания, что является грубейшим нарушением прав человека. Установление предельных сроков содержания под стражей на стадии судебного производства помимо прочего позволит разгрузить следственные изоляторы, приведет к минимизации негативных последствий от длительного содержания под стражей для здоровья обвиняемых, которые за время нахождения в заключении подвергаются риску приобретения хронических заболеваний.

Положительной оценки заслуживает в этой связи принятый Верховным Судом Российской Федерации 18 января 2017 г. [Обзор](#) практики рассмотрения судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей, в котором всем субъектам уголовного процесса, участвующим в принятии решений по применению меры пресечения в виде содержания под стражей, даны разъяснения и рекомендации.

Еще один вопрос, связанный с повышением эффективности уголовного

судопроизводства, лежит в плоскости организации надлежащего процессуального контроля и надзора при осуществлении предварительного расследования. По мнению Уполномоченного, законодательное сужение полномочий прокурора в части отсутствия у него права на возбуждение уголовного дела и необязательности исполнения следователями его требований об устранении нарушений закона порождает на практике существенные проблемы.

4.2. Защита прав потерпевших

Обеспечение защиты прав потерпевших от преступлений является важнейшей задачей, отвечающей основному назначению уголовного судопроизводства, целям восстановления социальной справедливости и верховенства закона.

В защиту прав потерпевших в 2017 году к Уполномоченному поступило 3085 обращений, что на 7% больше, чем в 2016 году.

Наибольшее количество поступивших к Уполномоченному обращений связано с нарушениями прав граждан на первоначальном этапе уголовного судопроизводства - при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений о преступлениях.

Еще несколько лет назад одной из наиболее острых проблем в деятельности правоохранительных органов было укрытие преступлений от учета и регистрации. Уполномоченный неоднократно поднимал ее и вносил предложения по разрешению ситуации, и сегодня с удовлетворением отмечает, что в результате предпринятых государственными органами мер ситуация значительно улучшилась. Тем не менее нельзя сказать, что указанная проблема решилась в полной мере. В поступающих к Уполномоченному жалобах указывается на факты использования недобросовестными сотрудниками правоохранительных органов различных форм укрытия преступлений от учета и регистрации и нежелании проводить установленную процессуальным законом проверку сообщений о преступлениях. Встречаются случаи отказов в регистрации заявлений, как якобы не содержащих информации о преступлении, либо необоснованной пересылки таких сообщений по подследственности или территориальности.

Длительное время правоохранительными органами Республики Северная Осетия - Алания не регистрировалось заявление М. по факту исчезновения ее сына. По данному нарушению Уполномоченным было направлено обращение прокурору Республики Северная Осетия - Алания. По требованию прокурора подразделением СК России по Республике Северная Осетия - Алания заявление М. зарегистрировано, проведена проверка в порядке [ст. 144-145 УПК РФ](#), после чего возбуждено уголовное дело по [ч. 1 ст. 105 УК РФ](#). Виновные в волоките должностные лица понесли наказание.

Заявители часто не получают от правоохранительных органов уведомления о принятых по заявлениям процессуальных решениях и копии постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, несмотря на то, что они должны направляться заявителям в течение 24 часов с момента принятия соответствующего решения.

М. обратилась в следственные органы Воронежской области с заявлением по факту гибели ее сына. В результате проведенной проверки было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем заявительница в установленный срок уведомлена не была. Уполномоченный попросил прокурора Воронежской области провести проверку, в результате которой постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела отменено. По результатам дополнительной проверки возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного [ч. 4 ст. 111 УК РФ](#). Также заместителем прокурора области в связи с выявленными нарушениями УПК РФ руководителю СУ СК России по Воронежской области внесено требование об устранении нарушений закона и

привлечении к установленной законом ответственности виновных должностных лиц.

Вопросы соблюдения органами следствия и дознания сроков рассмотрения заявления о преступлении и вынесения законного процессуального решения являются предметом прокурорского надзора. Согласно [части 4 статьи 148](#) УПК РФ установлено, что копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела должна быть направлена в адрес прокурора в течение 24 часов с момента вынесения данного постановления. Однако в рассматриваемой норме не предусмотрена подобная обязанность относительно предоставления в этот же срок материалов проверки по сообщению о преступлении, на основании которых принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела. В результате прокурор начинает проверку законности принятого решения не в течение 24 часов с момента вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, а, как правило, после получения жалобы от потерпевшего. Такая практика препятствует своевременному обжалованию лицами, пострадавшими от преступлений, незаконных решений и действий (бездействия) должностных лиц органов предварительного расследования.

К Уполномоченному поступила жалоба П. на бездействие ОМВД России по Крымскому району Краснодарского края при рассмотрении его заявления о причинении ему неизвестным лицом тяжкого вреда здоровью и необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела. При этом надзирающим прокурором материалы процессуальной проверки были рассмотрены лишь после поступления к нему жалобы заявителя. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Краснодарского края постановление дознавателя указанного ОМВД об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, а по результатам дополнительной проверки возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного [ч. 1 ст. 111](#) УК РФ.

Исходя из изложенного, в целях повышения гарантий реализации прав потерпевших на стадии рассмотрения сообщений о преступлениях, предлагается уточнить порядок, а главное, сроки проверки законности вынесенного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурором.

Особую тревогу вызывает рост по сравнению с 2016 годом числа жалоб на волокиту, формализм и необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела. Как указывают заявители, распространена практика "бездействия" дознавателей и следователей после отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, когда дополнительные проверочные мероприятия не проводятся, а вновь вынесенные постановления фактически дублируют предыдущее.

К Уполномоченному обратился Б. с жалобой на бездействие следственных органов по его заявлению о совершенном преступлении. Заявитель указал, что в результате не оказания надлежащих медицинских услуг его недееспособному сыну-инвалиду во время лечения в ГКБ N 31 ДЗ г. Москвы последний скончался. По указанному факту заявитель обращался в Никулинский межрайонный следственный отдел, однако по результатам процессуальных проверок следователем 5 раз выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые после отмены надзирающим прокурором и проведения дополнительной проверки дублировали друг друга. После обращения Уполномоченного Никулинской межрайонной прокуратурой города Москвы очередное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено как незаконное, а по результатам дополнительной проверки по факту смерти Б. возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного [п. "в" ч. 2 ст. 238](#) УК РФ.

Длительное проведение следователями и дознавателями доследственных проверок, формальность проверочных мероприятий, принятие необоснованных процессуальных решений приводят к утрате собранных доказательств, имеющих важное значение для установления всех обстоятельств совершения преступления, невозможности раскрытия преступлений "по горячим следам" и привлечения виновных лиц к установленной законом

ответственности, а также возмещению вреда, причиненного потерпевшим, что грубо нарушает их права. И в первую очередь право на доступ к правосудию.

Из года в год не уменьшается количество обращений на ненадлежащее расследование уголовных дел, их незаконное приостановление или прекращение. Они составляют примерно четверть всех заявлений потерпевших. Граждане, в частности, жалуются, что по возбужденным, но заведомо неперспективным с точки зрения раскрываемости уголовным делам нередко органами следствия и дознания выносятся незаконные постановления о приостановлении производства по делу.

Из поступившей жалобы жительницы г. Омска Б., инвалида 2 группы, стало известно, что следственными органами длительное время не расследуется уголовное дело по факту завладения мошенническим путем принадлежащей ей квартиры. В августе 2014 г. расследование было приостановлено, и около 3 лет каких-либо действий по установлению виновных в преступлении лиц не предпринималось. Лишь после обращения Уполномоченного в прокуратуру Омской области необоснованное постановление следователя было отменено, расследование уголовного дела возобновлено. В связи с допущенной в ходе следствия волокитой прокуратурой г. Омска руководителю органа предварительного следствия внесено представление об устранении нарушений закона, а дальнейшее расследование дела взято под личный контроль.

В этой связи нуждаются в уточнении порядок и сроки уведомления потерпевших о принятом решении о приостановлении следствия по уголовному делу. В соответствии с [частью 1 статьи 209](#) УПК РФ, приостановив предварительное следствие, следователь уведомляет об этом потерпевшего, его представителя, гражданского истца, гражданского ответчика или их представителей и одновременно разъясняет им порядок обжалования данного решения. Однако порядок, в соответствии с которым следователь должен уведомить лицо о принятом решении, а также срок, в который направляется извещение, законодательно не установлен. На практике это приводит к тому, что потерпевший лишается возможности оперативно отреагировать на принятое следователем процессуальное решение и обжаловать его в установленном порядке. Между тем такой порядок установлен для гражданского и административного судопроизводства. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о введении в практику электронных уведомлений - посредством мобильной связи, электронной почты, портала "Госуслуги". Выбор участником способа уведомления можно оформлять соответствующим письменным заявлением. К слову, такая система уведомлений уже активно используется в судах.

Особого внимания заслуживают вопросы соблюдения прав граждан при признании их потерпевшими по уголовному делу. Согласно [части 1 статьи 42](#) УПК РФ решение о признании потерпевшим должно приниматься незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела и оформляться постановлением дознавателя, следователя, судьи или определением суда. При этом правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения, и лишь процессуально оформляется постановлением, но не формируется им. Однако проблема заключается в том, что в нарушение законодательства следователи (дознаватели) порой не выносят постановление о признании лица потерпевшим, что лишает его возможности реализовать права, предусмотренные [частью 2 статьи 42](#) УПК РФ.

К Уполномоченному обратилась гражданка К. на ненадлежащее расследование отделом дознания ОМВД России по району Нагатинно-Садовники г. Москвы уголовного дела, возбужденного 11 июня 2014 г. по факту мошеннических действий с ее денежными средствами на банковской карте. По данному уголовному делу К. более полутора лет потерпевшей не признавалась. Уголовное дело практически не расследовалось, а затем - 14 июня 2016 г. было и вовсе прекращено. В связи с обращением Уполномоченного к прокурору города Москвы Симоновской межрайонной прокуратурой постановление дознавателя о

прекращении уголовного дела 26 января 2017 г. отменено, производство по делу возобновлено.

Актуальной остается проблема возмещения потерпевшему материального вреда, причиненного преступлением, что подтверждается возросшим количеством обращений в адрес Уполномоченного по данному вопросу.

Так, к Уполномоченному с жалобой на отказ в возбуждении уголовного дела по факту злостного неисполнения судебного решения по возмещению материального ущерба обратилась жительница Новосибирской области К. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Новосибирской области постановление дознавателя отдела судебных приставов об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, организована дополнительная проверка, начальнику ОСП внесено требование об устранении нарушений закона, а руководителю УФССП по Новосибирской области - представление.

По данным Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, за 2017 год ущерб от преступлений (только по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 408,5 млрд руб.

Одной из гарантий возмещения ущерба потерпевшим выступает наложение ареста на имущество, регламентированное положениями [статьи 115 УПК РФ](#). Однако, несмотря на то что ходатайства органов следствия о наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, о применении соответствующей меры процессуального принуждения удовлетворяются судами все чаще (в 2017 году судами было рассмотрено 45 508 ходатайств (в 2016 г. - 45 154), из них удовлетворено 39 751 и 38 921 соответственно), ущерб потерпевшим в большинстве случаев не возмещается. В среднем он составляет лишь 19%.

В определенной мере исправить ситуацию можно за счет возложения на следователя (дознавателя) обязанности принимать меры по обеспечению возмещения причиненного имущественного ущерба не только по тем уголовным делам, по которым преступлением был причинен прямой имущественный вред, но и по всем другим уголовным делам, по которым необходимо обеспечение исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий. Например, по делам о причинении вреда здоровью. Пока же принятие обеспечительных мер по таким делам относится к усмотрению лица, производящего уголовное преследование. Здесь нужно учитывать и то обстоятельство, что подача гражданского иска требует длительного времени, в том числе по причине проведения судебно-медицинских экспертиз, и большой подготовительной работы, связанной с расчетом размера денежной компенсации за причиненный ущерб. Но если следствием в максимально короткий срок не были предприняты меры по розыску и наложению ареста на имущество подозреваемого (обвиняемого), то к моменту подачи гражданского иска как в уголовном, так и в гражданском процессе подозреваемый (обвиняемый) может распорядиться таким имуществом либо самостоятельно, либо с помощью доверенных лиц, что в конечном счете значительно затруднит взыскание потерпевшим ущерба за причинение вреда его здоровью.

Представляется, что в целях более эффективного восстановления социальной справедливости в части возмещения вреда, причиненного преступлением потерпевшему, и расходования денежных средств должны быть законодательно закреплены условия, виды и размеры государственной компенсации. При этом выплата компенсации не будет отменять обязанности возмещения вреда обвиняемым. В этой связи можно вернуться к идее учреждения внебюджетного Федерального фонда помощи потерпевшим, деятельность которого могла бы регулироваться специальным законом.

4.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы

Места принудительного содержания традиционно находятся в зоне особого внимания Уполномоченного. Человек, лишенный свободы, оторван от общества, от семьи и близких, его жизнь регламентирована множеством правил, несоблюдение которых влечет наказание. Очень важно, чтобы строгость не переходила в жестокость, а требовательность - в пренебрежение к человеческому достоинству.

Правительство Российской Федерации в рамках реализации [Концепции](#) развития уголовно-исполнительной системы осуществляет последовательные меры по улучшению ситуации в местах содержания осужденных, подозреваемых и обвиняемых, повышению эффективности деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (далее - УИС) до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития.

На рассмотрении Правительства Российской Федерации находится проект федеральной целевой программы УИС на период до 2025 года, которой предусмотрено проектирование, строительство и реконструкция 366 объектов. В прошлом году отремонтировано 986 объектов. Плановмерно осуществляется работа по созданию к 2019 году системы исправительных центров. К началу 2018 года создано 8 исправительных центров и 15 изолированных участков, функционирующих как исправительные центры при исправительных учреждениях.

Осуществлен комплекс мер по совершенствованию организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи, по повышению эффективности диагностики и лечения таких социально значимых заболеваний, как ВИЧ и туберкулез. Как следствие, заболеваемость туберкулезом ВИЧ-инфицированных лиц снизилась на 17,6%, а смертность от туберкулеза, в том числе в сочетании с ВИЧ-инфекцией, уменьшилась по сравнению с 2016 годом на 36,9%. Общий показатель смертности от заболеваний в расчете на 100 тыс. человек сократился на 6,1%.

Участие Уполномоченного в решении проблемы реализации осужденными, не имеющими необходимых финансовых средств, права на обращение в надзорные и контролирующие органы получило свое логическое завершение. В январе 2017 года вступили в силу Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, предоставившие возможность осужденным, не имеющим денежных средств, направлять соответствующие жалобы за счет администрации учреждения, что и предлагалось Уполномоченным.

По состоянию на 1 января 2018 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 602 176 человек. В 713 исправительных колониях отбывало наказание 495 016 человек, в том числе: в 126 колониях-поселениях - 34 813; в 7 исправительных колониях для осужденных к пожизненному лишению свободы и лиц, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы, - 2014; в 8 тюрьмах - 1429. В 218 следственных изоляторах и 98 помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора при колониях, содержалось 104 336 человек; в 23 воспитательных колониях для несовершеннолетних - 1395.

Вместе с тем количество обращений от лиц, содержащихся в УИС, и от граждан в интересах этих лиц возрастает. В 2017 году поступило 5063 обращения, что на 17% больше, чем в 2016 году, из них 100 коллективных (в 2016 году - 253). Это свидетельствует как о большей требовательности осужденных к условиям содержания, так и о масштабных нарушениях их прав и законных интересов.

Наибольшее количество обращений поступило от лиц, находящихся в учреждениях, расположенных в Оренбургской (644), Саратовской (174) и Свердловской областях (152), городе Москве (247), Красноярском крае (153) и Республике Коми (144).

В основном заявители жалуются на ненадлежащие бытовые условия содержания,

неудовлетворительное медицинское обеспечение, отказы администрации в переводе в другие исправительные колонии, препятствия при досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания, неправомерное применение персоналом физической силы и специальных средств и другие недостатки их содержания.

По результатам рассмотрения жалоб оказано содействие в защите прав 9,5 тыс. лиц. К дисциплинарной ответственности за различные нарушения привлечено 6302 сотрудника УИС, возбуждены уголовные дела в отношении 77 сотрудников.

Значительная часть обращений связана с нарушением порядка и условий содержания в учреждениях УИС. Заявители жаловались на ненадлежащее состояние помещений мест принудительного содержания, в том числе связанное с необходимостью проведения в них капитального ремонта, качество пищи, несоблюдение минимальной санитарной площади помещений, плачевное состояние или отсутствие инвентаря и спальных принадлежностей, обращались и по иным бытовым вопросам.

Особую актуальность в числе обращений по данной категории дел имеют жалобы на несоблюдение санитарной площади камер следственных изоляторов. В настоящее время подавляющее большинство следственных изоляторов имеют так называемый "перелимит", то есть превышение числа содержащихся в них граждан относительно расчетного количества мест в изоляторах. Одним из наглядных показателей этой ситуации выступает судебная практика ЕСПЧ, сформированная с учетом пилотного постановления по делу Ананьева и установившая ряд нарушений в указанной сфере. В 2017 году в рамках данной процедуры вынесено несколько постановлений, повлекших определенные финансовые и имиджевые потери нашей страны.

Так, постановлением ЕСПЧ от 8 июня 2017 г. по делу Волковой против Российской Федерации в пользу истца присуждены денежные средства в размере 10 000 евро в связи с бесчеловечными условиями ее содержания в следственном изоляторе г. Новокузнецка и исправительных колониях, расположенных в г. Нижний Тагил и г. Екатеринбург.

По мнению Уполномоченного, Правительство Российской Федерации должно принять дополнительные меры по улучшению условий содержания граждан в следственных изоляторах УИС с учетом международных стандартов, в том числе по улучшению условий их размещения, питания, вещевого и медицинского обеспечения.

Кроме того, Уполномоченный полагает, что в настоящее время имеется насущная необходимость в выработке комплекса мер со стороны ФСИН России и Минюста России, направленных на обеспечение полной реализации конституционного права подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся под стражей, на квалифицированную юридическую помощь и защиту. Данный вопрос поднимается в связи с поступившими обращениями о наличии адвокатских очередей в следственных изоляторах некоторых регионов, сбоях в работе системы электронной очереди, что снижает доступность и качество оказываемой правовой помощи.

Каждое пятое обращение, адресованное Уполномоченному, содержит претензии к своевременности и качеству оказания медицинской помощи в учреждениях УИС. Несмотря на наличие в системе УИС более 1,2 тыс. медицинских учреждений, обращения о неоказании либо оказании не в полном объеме медицинской помощи поступают практически ежедневно.

Осужденный Р., отбывающий наказание в ФКУ ИК 3 УФСИН России по Республике Башкортостан, неоднократно просил оказать содействие в проведении лечения у окулиста. Лишь после реакции Уполномоченного из прокуратуры Республики Башкортостан поступил ответ, что осужденному была проведена операция. Оказанной медицинской помощью осужденный удовлетворен.

Проводимые по поступившим обращениям проверки свидетельствуют о нехватке в медицинских учреждениях УИС профильных врачей-специалистов, необходимых лекарственных препаратов, несвоевременном направлении осужденных на дополнительное

обследование и лечение в учреждениях гражданского здравоохранения, неподтверждение ведомственными медицинскими организациями имеющихся диагнозов и степеней утраты трудоспособности (инвалидности).

Анализ обращений показывает, что "хронической" проблемой для мест принудительного содержания является периодическое отсутствие достаточного количества лекарственных препаратов. Подобные обращения поступили в текущем году из: ФКУЗ МСЧ 10 ФСИН России по Мурманской области, ФКУ ИК 17 УФСИН России по Вологодской области, ФКУ КП 44 УФСИН России по Иркутской области, ФКУ ИК 3 Владимирской области, ФКУ СИЗО 2 Астраханской области, ФКУ Т ГУФСИН России по Челябинской области и из других учреждений.

Данная ситуация ежегодно обостряется во втором квартале календарного года, что связано с задержкой в проведении конкурсов на закупку соответствующих препаратов. Уполномоченный рекомендует обратить внимание соответствующих должностных лиц на сроки проведения конкурсов на закупку лекарственных препаратов и их приоритет над остальными конкурсами.

По вопросам досрочного освобождения от отбывания наказания в 2017 году к Уполномоченному поступило 934 обращения. Доводы осужденных касались вопросов освобождения от дальнейшего отбывания наказания по болезни - 478 обращений, условно-досрочного освобождения - 268, помилования - 164 и амнистии - 24 соответственно.

Содержащийся в КБ 2 ФКУЗ МСЧ 23 ФСИН России осужденный Н. обратился в Теучежский районный суд Республики Адыгея с ходатайством об освобождении от наказания в связи с тяжелой болезнью, подпадающей под [Перечень](#) заболеваний, утвержденный [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. N 54. 30 августа 2017 г. судом отказано в удовлетворении ходатайства осужденного со ссылкой на наличие у него дисциплинарных взысканий за время отбывания наказания. Уполномоченным было направлено ходатайство в суд апелляционной инстанции о поддержке поданной представителем осужденного апелляционной жалобы и просьбой о скорейшем ее рассмотрении с учетом тяжелого состояния здоровья осужденного. К глубокому сожалению, осужденный не дождался освобождения, 15 сентября 2017 г. он скончался в больнице.

Подобные примеры не единичны. За первое полугодие 2017 года было направлено в суды 648 ходатайств об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью. Из них удовлетворено 173 ходатайства, по 174 - отказано в освобождении, 321 - отозвано или возвращено.

Приведенная статистика повторяется из года в год, но положительных сдвигов не наблюдается, хотя все: осужденные, правозащитники, персонал исправительных колоний и ученые согласны, что порядок освобождения осужденных от отбывания наказания, безусловно, должен рассматриваться через призму гуманизма и быть достаточно полно регламентирован и социально ориентирован.

При решении вопроса об освобождении осужденного в связи с наличием у него тяжелого заболевания суд должен исходить из того, что определяющее значение имеет наличие у него болезни, препятствующей отбыванию наказания.

В целях комплексного подхода к проблеме содержания тяжело больных граждан под стражей Уполномоченным разработан проект федерального закона "О внесении изменений в [статью 81](#) Уголовного кодекса Российской Федерации", направленный на урегулирование вопроса освобождения от отбывания наказания осужденных в связи с тяжелой болезнью в безусловном порядке. Предложения направлены в Минюст России. Уполномоченный ожидает, что его обсуждение с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и представителями правозащитного сообщества не будет затянуто.

В плане улучшения медицинского обеспечения осужденных заслуживают поддержки реализуемые ФСИН России такие проекты в области медицины, как "Телемедицина",

предусматривающие предоставление возможности гражданским врачам дистанционно давать консультации о состоянии здоровья содержащихся в следственных изоляторах г. Москвы граждан, или "Автопоезд здоровья" в ГУФСИН России по Красноярскому краю, состоящий из нескольких автомобилей, оснащенных современным медицинским оборудованием, посещающий отдаленные исправительные учреждения региона. Поиск новых форм оказания медицинской помощи осужденным должен продолжаться.

Более 900 обращений поступило по поводу законности действий и решений должностных лиц учреждений уголовно-исполнительной системы. Осужденные сообщают о необоснованно применяемых в отношении их ограничениях и запретах, а также превышении персоналом своих полномочий. По каждому факту Уполномоченный обращался в ФСИН России и в органы прокуратуры с просьбой провести проверку и принять соответствующие меры реагирования. В ряде случаев факты нарушений подтверждались.

К Уполномоченному поступило обращение осужденного Л. о воспрепятствовании администрацией ФКУ ИК 9 УФСИН России по Краснодарскому краю в его условно-досрочном освобождении. В адрес Апшеронского районного суда Краснодарского края и прокуратуры Краснодарского края были направлены обращения Уполномоченного. По результатам их рассмотрения прокуратурой Краснодарского края начальнику учреждения внесено представление об устранении нарушений требований [ч. 1 ст. 175](#) УИК РФ, по результатам рассмотрения которого виновное должностное лицо учреждения привлечено к дисциплинарной ответственности, а Апшеронский районный суд, рассмотрев ходатайство осужденного об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания, принял решение о его удовлетворении.

В адрес Уполномоченного от обвиняемых и осужденных поступило 139 обращений в связи с их привлечением к дисциплинарной ответственности. К сожалению, изучение поступивших материалов в ряде случаев свидетельствует об элементарном несоблюдении персоналом УИС порядка привлечения подозреваемого, обвиняемого и осужденного к дисциплинарной ответственности, что, в свою очередь, является либо следствием низкой квалификации персонала, либо умышленным нарушением порядка привлечения осужденного к дисциплинарной ответственности.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного прокуратура Оренбургской области сообщила о признании незаконными и отмене двух постановлений и. о. начальника ИК 8 УФСИН России по Оренбургской области в виде водворения в ШИЗО на 15 суток осужденного М.

Также органами прокуратуры по обращению Уполномоченного отменены постановление начальника ФКУ СИЗО 1 УФСИН России по Ярославской области о применении к обвиняемому К. взыскания в виде водворения в карцер, два постановления начальника ФКУ КП 39 ГУФСИН России по Иркутской области о привлечении осужденного Б. к дисциплинарной ответственности в виде водворения в штрафной изолятор без достаточных для этого правовых оснований.

В целях недопущения фактов необоснованного привлечения к дисциплинарной ответственности подозреваемых и обвиняемых необходима дополнительная регламентация данного вопроса на законодательном уровне. Соответствующий законопроект в настоящее время разработан и, по информации Минюста России, проходит процедуру согласования с заинтересованными государственными органами власти.

Далеко не последнее место по своей важности занимают жалобы на неправомерное применение персоналом мест принудительного содержания физической силы и специальных средств. Важно отметить, что в 2017 году количество подобных жалоб по сравнению с другими годами существенно снизилось. Во многом такое положение является следствием вступления в силу [Федерального закона](#) от 28 декабря 2016 г. N 503-ФЗ, в котором учтены предложения Уполномоченного. Внесенные изменения детально регламентируют порядок

применения физической силы, специальных средств и оружия в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, а также процедуру проведения проверок по фактам обнаружения у подозреваемых, обвиняемых и осужденных телесных повреждений, в том числе полученных при применении физической силы и специальных средств. Но жалобы Уполномоченному, тем не менее, продолжали поступать.

К Уполномоченному поступило обращение в защиту прав осужденного Л., содержащегося в ФКУ ИК 29 ГУФСИН России по Приморскому краю, с жалобой на незаконное применение к нему физической силы. В связи с обращением Уполномоченного прокуратура Приморского края нашла подтверждение доводам заявителя. По факту избиения осужденного возбуждено уголовное дело по [ч. 1 ст. 111](#) УК РФ, начальнику ГУФСИН России по Приморскому краю внесено представление об устранении нарушений закона.

Полагаю, что подобных жалоб от заявителей, доводы которых при проверке находят свое подтверждение, не должно быть вообще.

В целях профилактики случаев необоснованного применения физической силы и специальных средств в учреждениях УИС необходимо повсеместно применять стационарные видеокамеры и видеорегистраторы действий сотрудников, а также увеличить сроки хранения полученной с их использованием информации. В настоящее время в учреждениях уголовно-исполнительной системы используются 110 434 стационарные видеокамеры и 15 038 портативных видеорегистраторов. Срок хранения информации, зафиксированной средствами видеонаблюдения, составляет 30 суток.

В интересах обеспечения режима законности в исправительных учреждениях важно продолжить практику увеличения количества видеокамер в местах принудительного содержания и установить повышенные до шести месяцев сроки хранения зафиксированной ими информации.

Особую роль в выявлении фактов нарушения прав человека в УИС занимают общественные наблюдательные комиссии (далее - ОНК) субъектов Российской Федерации, осуществляющие мониторинг соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания. Именно активная деятельность ОНК, связанная с беспрепятственным посещением мест принудительного содержания, является одним из определяющих факторов неукоснительного соблюдения персоналом УИС прав и законных интересов содержащихся под их надзором граждан.

Уполномоченным отмечается важность обучения членов ОНК в целях повышения эффективности их деятельности, поддерживаются законодательные инициативы, направленные на расширение их компетенции.

В этой связи Уполномоченный и региональные уполномоченные принимают участие в семинарах по вопросам совершенствования работы ОНК. Хочется надеяться на принятие Государственной Думой в 2018 году законопроектов [N 949326-6](#) и [N 269379-7](#), предусматривающих расширение перечня мест принудительного содержания, подлежащих общественному контролю, за счет конвойных помещений судов.

В прошлом году в адрес Уполномоченного поступило 663 обращения по вопросу перевода для дальнейшего отбывания наказания в иное исправительное учреждение, из них 496 касались перевода в исправительное учреждение, расположенное поблизости от места его проживания до осуждения или проживания его родственников.

Так, гражданин Н., осужденный в Самарской области, направлен для отбывания наказания в ФКУ ЛИУ 1 УФСИН России по Алтайскому краю, гражданин И., осужденный в Ставропольском крае, отбывает наказание в Красноярском крае, гражданин Т., осужденный в Хабаровском крае и первоначально отбывавший там наказание, направлен в Республику Карелия. И эти примеры можно продолжить.

По глубокому убеждению Уполномоченного, направление осужденного в

исправительное учреждение, расположенное за многие тысячи километров от места проживания родственников, лишает осужденного необходимой моральной поддержки и не способствует его исправлению. К тому же само по себе этапирование осужденного в другие регионы страны является весьма затратным.

К Уполномоченному нередко поступают также просьбы осужденных о переводе в другое исправительное учреждение в связи с опасением за свою жизнь и здоровье.

Уполномоченным рассмотрено обращение осужденного И., отбывающего наказание в ФКУ ИК 2 УФСИН России по Республике Татарстан, на нарушение его права на личную безопасность и оказание на него администрацией учреждения морального и физического воздействия. После обращения Уполномоченного во ФСИН России была проведена проверка, в ходе которой подтвердилось наличие у осужденного И. конфликтной ситуации с другими осужденными, в связи с чем было принято решение о его переводе в другое исправительное учреждение республики.

В настоящее время на рассмотрении в Минюсте России находятся подготовленные Уполномоченным предложения по внесению изменений в [статьи 73](#) и [81](#) УИК РФ, которые направлены на закрепление правила об отбывании осужденным наказания в регионе своего проживания. Внесение соответствующих изменений в законодательство даст возможность осужденным сохранить социально-полезные связи во время отбывания наказания, будет способствовать улучшению психологического климата в исправительном учреждении и в целом мотивировать осужденных к ресоциализации и правопослушному поведению после освобождения.

Жалобы на порядок и условия трудоустройства осужденных либо на отказ в привлечении их к оплачиваемому труду составляют небольшую часть обращений. Тем не менее проблема существует. Она напрямую связана с возможностью осужденного возместить ущерб по исполнительным листам, удовлетворить потребности в приобретении продуктов питания, печатной продукции, поддерживать телефонную и почтовую связь с родственниками.

По информации ФСИН России, в 2017 году не были трудоустроены по различным причинам почти 60% осужденных. Безусловно, такая ситуация не может быть признана удовлетворительной и свидетельствует о необходимости расширения производств в исправительных учреждениях и вовлечения в трудовой процесс более широкого круга осужденных.

Но важно не просто занять осужденных какой-либо работой. Осужденные обоснованно ставят вопрос о достойной оплате своего труда, об исключении фактов привлечения к работе за пределами установленной законом продолжительности рабочего дня, о создании надлежащих условий труда.

К Уполномоченному поступило обращение осужденного К., отбывающего наказание в ФКУ ОИК 11 ИК 4 ГУФСИН России по Пермскому краю, по вопросу привлечения его к работе в автосервисе без оплаты труда. В адрес прокуратуры Пермского края Уполномоченным было направлено обращение о проведении проверки по данному факту. В ходе проведенной проверки данная информация подтвердилась, в связи с чем прокуратурой в адрес начальника учреждения внесено представление об устранении нарушений закона. В итоге 6 осужденных, ранее трудившиеся без оплаты труда, приняты на сдельную оплачиваемую работу в автосервисе в качестве подсобных рабочих.

Несмотря на формальное увеличение в 2017 году (на 8,4%) числа осужденных, обученных рабочей профессии в исправительных учреждениях, анализ ситуации с их трудоустройством и профессиональным обучением приводит также к выводу о необходимости более конструктивного подхода к установлению перечня этих специальностей.

Безусловно, с учетом преобладания в исправительных колониях швейного

производства такие специальности, как швея, раскройщик, вязальщица и ряд других профессий, востребованы во время отбывания наказания. Но вряд ли они пригодятся для мужчин-осужденных после освобождения. Важно обучать осужденных дополнительным специальностям, пусть и не востребованным в исправительном учреждении, но позволяющим получить работу после освобождения, например, для мужчин - обучение вождению транспортных средств, в том числе тракторов и погрузчиков, с получением соответствующих удостоверений, или получение специальности автомеханика, а для женщин - парикмахер, мастер маникюра, флорист. Получение подобных специальностей существенно повысит "шанс" осужденных на постпенитенциарную адаптацию и возврату к законопослушному поведению.

К Уполномоченному нередко поступают обращения об оказании помощи осужденным, освобождаемым из исправительных учреждений и не имеющим возможности устроиться в посттюремной жизни, в том числе в связи с отсутствием профессии. В настоящее время осужденный, покидая стены исправительного учреждения, может рассчитывать на билет до дома, сухой паек на время пути, одежду по сезону и сумму в размере 850 рублей. Размер такой помощи является явно недостаточным. Осложняет процесс ресоциализации освобождение осужденных из мест лишения свободы без документов, удостоверяющих личность, отсутствие у них жилья, семьи и работы. Уполномоченный старается поддержать таких лиц в решении их трудных жизненных ситуаций.

К Уполномоченному обратился гражданин К. с просьбой оказать помощь в решении его жилищных проблем в связи с потерей жилья во время отбывания наказания. После ряда отказов государственных учреждений в оказании ему необходимой помощи лишь после обращения сотрудников аппарата Уполномоченного его разместили в ГКУ г. Москвы "Центр социальной адаптации "Люблино" для лиц без определенного места жительства и занятий", где К. обрел кров и ему помогли трудоустроиться.

Уполномоченный обращает внимание Правительства Российской Федерации на необходимость разработки федеральной целевой программы государственной поддержки бывших осужденных, согласно которой на первых порах им предоставлялись бы конкретные меры поддержки, оказывалось содействие в трудоустройстве, предоставлении общежития. В Российской Федерации явно затягивается решение вопроса создания службы пробации.

Глава 5. **Защита прав и свобод отдельных категорий граждан**

5.1. Защита прав женщин

Во всем мире история последних столетий неразрывно связана с целенаправленной борьбой за права женщин, за их равные возможности с мужчинами. Не исключение и история России, которая традиционно была связана с женским началом. Достаточно вспомнить, какую выдающуюся роль во всех областях жизни, в том числе в политике, искусстве, науке и спорте, сыграли именно женщины: княгиня Ольга, Екатерина Великая, Софья Ковалевская, Анна Ахматова, Валентина Терешкова, Марина Ладынина.

Равенство между мужчинами и женщинами закреплено в [статье 19](#) Конституции Российской Федерации, где указывается, что мужчины и женщины имеют не только равные права и свободы, но и равные возможности их реализации. Российское законодательство в целом отвечает требованиям международно-правовых стандартов в сфере защиты прав женщин. Государство принимает активные меры по его реализации, укреплению позиции женщины в обществе: все больше женщин занимают высшие должности в государственном и

корпоративном управлении, растет их число и во всех органах власти, принимаются меры, направленные на повышение качества оказания медицинской помощи в период беременности, родов и послеродовом периоде, строятся современные перинатальные центры; совершенствуется механизм выплат пособий в связи с рождением ребенка и воспитанием детей, реализуются программы материнского (семейного) капитала; создаются благоприятные условия для совмещения семейных обязанностей женщин по воспитанию детей, в том числе детей-инвалидов, с трудовой деятельностью, оказывается поддержка малому и среднему предпринимательству с высоким в процентном соотношении представительством женщин.

Женщины активно участвуют в управлении государством, занимая 72,1% должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы, в центральных аппаратах федеральных органов государственной власти - 59%, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации - 42,3%, в муниципальных органах - 78,8%. В Российской Федерации среди членов Совета Федерации доля женщин составляет 17%, среди депутатов Государственной Думы - 15,6%. В законодательной власти субъектов Российской Федерации женщины занимают 17,4% должностей, в представительных органах муниципальных образований - 30,8%. Женщины составляют значительную часть деятелей в сфере науки: 25% среди докторов наук и 41% среди кандидатов наук - это женщины.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. N 410-р утверждена **Национальная стратегия** действий в интересах женщин на 2017-2022 годы (далее - Стратегия), которая определяет основные направления государственной политики в отношении женщин и нацелена на реализацию принципа равных прав и свобод мужчины и женщины и создание равных возможностей для их реализации в соответствии с положениями **Конституции** Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации. Стратегия ставит целью создание условий для полного и равноправного участия женщин в политической, экономической, социальной и культурной сферах жизни общества, что является приоритетным направлением государственной политики Российской Федерации.

Однако проблема равноправия женщины и мужчины не столь остро, но существует. Об этом свидетельствуют обращения по данному вопросу, которые поступают к Уполномоченному. Нередки случаи "карьерной дискриминации", в обществе остались еще консервативные представления, что удел женщины - только дом, муж и дети. Подобные взгляды небезобидны: они сохраняют в обществе устаревшие представления о женщине, подрывают ее социальный статус и перспективы образовательного и карьерного роста.

При этом когда говорят о равенстве, например, в доступе к некоторым профессиям, то понимают, что подавляющее большинство женщин все равно вряд ли захотят избрать карьеру водителя большегрузного самосвала или шахтера. "Равенство прав не в том, что все ими воспользуются, а в том, что они всем предоставлены", - говорил Сенека. Дело - в самой возможности, в принципе равенства: ведь никто не запрещает мужчине плести, например, вологодские кружева или работать воспитателем в детском саду только потому, что он не принадлежит к прекрасной половине человечества. С женщинами же такое происходит сплошь и рядом. Доходит до настоящих парадоксов: девушке можно быть космонавтом, а вот машинистом поезда в метро - нельзя...

Неравенство часто проявляется и в скрытой форме. К примеру, закон (**статья 64** ТК РФ) запрещает устанавливать прямые или косвенные ограничения при приеме на работу - у соискателя должности должны быть соответствующие образование и опыт. Однако нередко работодатели негласно стараются не брать на вакантные места молодых женщин: а вдруг выйдет замуж и уйдет в декретный отпуск? Потом будет брать бюллетень по уходу за ребенком... Получается двойная дискриминация: женщине отказывают не только в работе, но и в предназначении, выбранном самой природой, - в праве быть матерью. Это при том, что

демографическая ситуация в стране очень далека от благоприятной, а для 90% семей прожить на заработок мужа и отца, мягко говоря, проблематично. Административные меры защиты женщин от подобных случаев дискриминации используются крайне редко, отказ в приеме на работу, нарушающий принцип равенства, в суде также сложно доказать. Наличие в УК РФ [статьи 145](#), устанавливающей запрет на необоснованный отказ в приеме на работу беременной женщины или женщины, имеющей детей в возрасте до трех лет, к сожалению, существенно не влияет на эту ситуацию.

Особо уязвимую категорию на рынке труда образуют женщины, слабо защищенные в социальном плане: имеющие малолетних детей, детей-инвалидов, одинокие матери, женщины без опыта работы или в предпенсионном возрасте. Оказавшись в среде безработных, они гораздо острее переносят утрату своего социального статуса, что становится одной из причин развития девиантного поведения: роста алкоголизма, наркомании, проституции и различных видов противоправного поведения.

Между тем женщины стремятся к реальному обеспечению равных прав и возможностей с мужчинами и равному доступу к труду, услугам и ресурсам во всех сферах современной жизни. Подтверждением этому служит поступившее Уполномоченному коллективное письмо женщин, работающих в отраслях пассажирского, грузового и водного транспорта, типографий.

Они обращают внимание на ограничения и запреты, установленные [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2000 г. N 162 "Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин", в соответствии с которыми женщинам запрещено работать на более чем 400 видах работ. Список запрещенных профессий был принят в 1974 г. и подтвержден в 2000 г., в него входят такие профессии, как дальнобойщик, капитан и помощник капитана корабля, шахтер и ряд других. Между тем в сентябре 2017 г. районный суд г. Самары признал дискриминационным отказ Самарского речного пассажирского пароходства принять женщину на должность "рулевой-моторист". Авторы письма просят обратить внимание на проблему дискриминации женщин, способствовать отмене запретов, ограничивающих трудовые права.

По мнению Уполномоченного, Минздраву России и Минтруду России необходимо еще раз рассмотреть список запрещенных для женщин профессий на предмет его актуальности в современных условиях. При этом список должен отвечать вопросам безопасности женщин и их возможности переносить повышенные нагрузки.

К Уполномоченному за содействием обращаются женщины-военнослужащие, которым отказывают в праве занимать летные должности в Воздушно-космических силах Российской Федерации. Действующее законодательство предоставляет женщинам право на прохождение военной службы по контракту. По данным Минобороны России, в Российской армии на различных должностях проходят службу более 45 тыс. военнослужащих-женщин. Большинство из них служат в подразделениях связи, тыла, в медицинской службе, в военных учебных заведениях и некоторых других. Однако права занимать летные должности в армии женщины лишены: в летные училища их не принимают, а на летные должности не назначают. Такое положение, по мнению Уполномоченного, нарушает равенство прав мужчины и женщины.

Так, ефрейтор контрактной службы Б. в течение нескольких лет борется за осуществление своей мечты - летать в военной авиации. Получив отказ в поступлении в военное авиационное училище, она с отличием окончила училище гражданской авиации и стала пилотом, получила сертификат за знание авиационного английского языка, поступила на военную службу по контракту в авиационную воинскую часть, окончила курсы повышения квалификации для военных специалистов в области радиообмена в авиации. Несмотря на это, в назначении Б. на должность старшего воздушного радиста - бортового переводчика

воздушного судна ей отказывают в связи с отсутствием в Перечне военно-учетных специальностей летных должностей для женщин-военнослужащих. В своем обращении Б. просила Уполномоченного оказать содействие в дополнении соответствующего Перечня военно-учетной специальностью, предоставляющей военнослужащим-женщинам право занимать летные должности в Воздушно-космических силах Российской Федерации.

В том числе благодаря обращению Уполномоченного к Министру обороны Российской Федерации 16 августа 2017 г. принята "Дорожная карта" по набору граждан женского пола в Краснодарское высшее военное авиационное училище в 2017 г., нормативная правовая база Минобороны России переработана.

Другой стороной тех же сложившихся в обществе стереотипов является по-прежнему чрезвычайно болезненная проблема применения силы к женщине, особенно - домашнее насилие. Поступающие к Уполномоченному обращения говорят о ее актуальности. Противостоять такому деструктивному явлению можно и нужно. Обеспечение прав человека в семье - неотложная задача, стоящая перед правозащитными, общественными и государственными структурами, по успешности решения которой можно будет судить о зрелости гражданского общества в нашей стране. Между тем в результате семейно-бытовых конфликтов страдают тысячи женщин и детей. К сожалению, официальной статистики по данному вопросу не имеется.

Несмотря на актуальность проблемы, не принят специальный закон, который обеспечивал бы профилактику и преследование за преступления в семье и быту. С начала 90-х годов было разработано более 40 законопроектов о насилии в семье, однако ни один из них пока не стал законом.

В январе 2016 года был принят закон о декриминализации побоев, в том числе в отношении членов семьи и других близких лиц, совершенных впервые. Они переведены в категорию административных правонарушений, за совершение которых предусмотрено наказание в виде штрафа в размере от 5 до 30 тыс. руб. либо ареста на срок от 10 до 15 суток. На международном уровне последовала реакция на принятые поправки. Так, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам в своих заключительных замечаниях по шестому периодическому докладу Российской Федерации о выполнении обязательств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах рекомендовал российским властям отменить поправку к [УК РФ](#), которая декриминализирует первый акт домашнего насилия, с тем чтобы обеспечить защиту всех жертв домашнего насилия, привлечение виновных к ответственности и недопущение безнаказанности.

К тому же факты насилия в отношении женщин характеризуются высокой латентностью, поскольку многие женщины либо склонны мириться с его проявлениями, либо предпочитают искать решение, не обращаясь с заявлением в официальные органы, так как не надеются найти там поддержку. К сожалению, практика показывает, что невнимательное отношение к заявлениям женщин об угрозах насилия действительно имеет место.

Так, в декабре 2017 г. общество потряс случай, происшедший в Подмосковье, когда гр. Г., пытаясь доказать свое доминирующее положение, на почве ревности в лесу отрубил жене кисти рук. Перед этим он угрожал ей убийством, обещал сделать калекой, и женщина за 18 дней до случившегося обратилась к участковому инспектору с таким заявлением, но последний лишь ограничился проведением с Г. профилактической беседы.

Непринятие мер со стороны органов полиции и следствия к семейному тирану Б. из г. Нижнего Новгорода привело к тому, что он в 2016 г. совершил убийство беременной жены, шестерых детей и матери.

В декабре 2017 года Уполномоченный принял участие в Международной конференции "Женщины против насилия", организованной в рамках международной кампании ООН "16 дней активных действий против гендерного насилия" (25 ноября отмечается Международный день борьбы за ликвидацию насилия в отношении женщин). В своем выступлении

Уполномоченный подчеркнул серьезность проблемы бытового насилия в России, необходимость поддержать волонтерское движение по оказанию помощи жертвам семейного насилия, в том числе создание ими специальных кризисных центров, которые являются убежищем для женщины в момент реальной угрозы насилия, и призвал разработать законопроект о противодействии насилию в семье с учетом зарубежного опыта и международной практики. Уполномоченный предложил открыть "горячую линию" по проблеме домашнего насилия, для того чтобы иметь наглядную картину и понять масштабы этого явления в рамках всей страны. Это предложение в настоящее время Уполномоченным прорабатывается.

Уполномоченный также выступает за широкое обсуждение вопроса о возможности присоединения Российской Федерации к Конвенции Совета Европы "О предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием" или так называемой Стамбульской Конвенции, вступившей в силу 1 августа 2014 г. и ставшей одним из важнейших и всеобъемлющих юридически обязательных инструментов в сфере борьбы с насилием в отношении женщин. Этот международно-правовой акт доступен любой стране мира и предусматривает полный набор мер борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием. По состоянию на начало 2018 года из 47 стран - членов Совета Европы 28 ратифицировали данную Конвенцию и привели свое законодательство и политику в соответствие ее требованиям; еще 17 государств и Европейский союз подписали.

Факты применения физического, психического, сексуального насилия в отношении женщин бытуют и в криминальном бизнесе, где они становятся жертвами действий сутенеров, принуждающих их заниматься проституцией. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, рассмотрев 8-й периодический доклад о выполнении Российской Федерацией [Конвенции](#) о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин на своих 1335-м и 1336-м заседаниях 27 октября 2015 г., вынес ряд рекомендаций, направленных на оказание помощи для женщин, желающих отказаться от проституции, и их реинтеграции в общество, а также представить им альтернативные возможности получения дохода и принять меры для снижения спроса на проституцию.

Актуальным в последнее время стал вопрос отстаивания женщиной своих родительских прав, в первую очередь на воспитание малолетних детей из-за неправомерного разлучения их с матерью бывшими мужьями. В 2017 году Уполномоченному поступило более 30 обращений от женщин с просьбой оказать содействие в возвращении ребенка, в том числе по исполнению решения суда о передаче ребенка матери. К сожалению, женщинам приходится длительное время бороться, чтобы воссоединиться с ребенком, и Уполномоченный принимает все возможные меры для оказания им помощи.

Так, обращение Уполномоченного в МИД России способствовало выполнению решения суда по делам несовершеннолетних г. Рима, принявшего решение, обязывающее отца вернуть сына гражданке Российской Федерации К., которая самостоятельно не могла добиться его возвращения из Италии.

При содействии Уполномоченного УФССП России по Чувашской Республике окончено исполнительное производство по делу об обязании С. передать малолетнюю дочь на воспитание матери Н., которая не видела ребенка более двух лет. 19 июля 2017 г. К., игнорировавший определение Новосибирского областного суда более года, передал дочь, 2012 г. р., ее матери.

Одной из острых проблем защиты прав женщин является обеспечение им социального благополучия и поддержки в трудной жизненной ситуации. В России значительное число женщин воспитывают детей в одиночку, многие из них, особенно в сельской местности, имеют плохие жилищные условия и низкие доходы, зачастую являются безработными. Социальные условия и жизненные проблемы приводят к тому, что они злоупотребляют спиртными напитками, т.е. находятся в группе риска, но помощи практически не получают.

Отдельная тема - женщины в местах принудительного содержания. По данным ФСИН России, по состоянию на 1 января 2018 г. число женщин, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, составляло 47 732 человека, или 8% от общего числа лиц в соответствующих учреждениях, в том числе 38 695 содержались в исправительных колониях, лечебных исправительных учреждениях, лечебно-профилактических учреждениях и 9037 - в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора при колониях.

В последние годы удалось значительно улучшить условия содержания осужденных женщин, проделана значительная работа по совершенствованию материально-технической базы домов ребенка, улучшению качества оказания им медицинской помощи, предоставлению мер социальной поддержки женщинам, родившим детей в исправительных колониях и следственных изоляторах. Однако проблемы в сфере содержания осужденных женщин в учреждениях уголовно-исполнительной системы все еще остаются.

В 2016-2017 годах к Уполномоченному поступали жалобы по вопросам обеспечения права осужденных женщин на информацию о своем ребенке, на общение со своим ребенком. Изложенные в них доводы и результаты проведенных проверок свидетельствуют о том, что должностные лица зачастую отказывают женщинам в предоставлении сведений о месте нахождения их детей, предоставляют недостоверную информацию либо допускают длительную волокиту при рассмотрении их обращений.

К Уполномоченному обратилась осужденная П., отбывающая наказание в исправительном учреждении на территории Волгоградской области, по вопросу сохранения родственных связей со своим малолетним сыном 2010 г. р. Мать не обладала информацией о своем ребенке, воспитывающемся в приемной семье, приемные родители и органы опеки препятствовали П. в сохранении детско-родительских отношений с сыном. С учетом социальной значимости проблемы Уполномоченным направлено обращение в орган исполнительной власти Волгоградской области для проверки доводов, оказания возможного содействия в восстановлении детско-родительских отношений между матерью и ребенком. В результате органами опеки и попечительства была проведена работа с кровными родственниками и малолетним ребенком. Благодаря принятым мерам мальчик адаптировался к условиям проживания в приемной семье, поддерживает контакты с матерью и ждет ее возвращения.

Необходимо отметить, что возможность осужденных к лишению свободы женщин видеться с семьей, особенно с детьми, бывает труднореализуемой. Примером может служить ситуация, когда дети (ребенок) проживают на значительном удалении от исправительного учреждения, в котором содержится осужденная (мать), в том числе на территории других субъектов Российской Федерации.

Требует особого внимания проблема обеспечения защиты прав осужденных беременных женщин и женщин, имеющих при себе ребенка. Требование о разработке механизма правовой защиты названных категорий лиц содержит [Концепция](#) развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Вместе с тем приходится констатировать, что права указанных лиц и их малолетних детей не обеспечены в полной мере.

Несмотря на то что при женских колониях для содержания детей осужденных женщин от рождения до трехлетнего возраста созданы 13 домов ребенка, в которых по состоянию на 1 января 2018 г. проживают 535 детей, по оценкам Счетной палаты Российской Федерации, число беременных женщин среди осужденных ежегодно составляет 1,5-1,7 тыс. человек, а число домов ребенка, созданных при женских колониях, значительно ниже числа самих женских колоний (13 и 68 соответственно). Это свидетельствует о том, что проблема обеспечения детей, родившихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, местами в домах ребенка сохраняется.

Не меньшее значение имеет организация регулярных контактов заключенных женщин и их малолетних детей, не проживающих при исправительных учреждениях. К Уполномоченному в 2017 году таких обращений поступило более 30. Безусловно, их нельзя оставить без реагирования, и каждая такая жалоба остается на контроле Уполномоченного до полного разрешения.

Так, после обращения Уполномоченного в прокуратуру и министерство образования Красноярского края защищены интересы Ж., отбывающей наказание в местах лишения свободы, на общение с детьми. Отдел опеки и попечительства сообщил о месте их нахождения, ведет с Ж. переписку о детях, направляет ей их рисунки и фотографии; осужденным П. и У. после обращения в администрацию по месту их прежнего проживания оказано содействие в налаживании связи с детьми, которые помещены в приемные семьи.

В целях реализации права ребенка на общение с матерью, а также содействия сохранению социальных связей осужденных женщин Уполномоченный принял непосредственное участие в работе по подготовке [Федерального закона](#) от 26 июля 2017 г. N 200-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в целях защиты прав детей, родители которых отбывают наказание в виде лишения свободы". Он впервые закрепил право осужденных женщин, имеющих ребенка в возрасте до 14 лет, с учетом их личности и поведения, на предоставление дополнительных свиданий, на два выезда в год для свидания с ребенком на срок до 10 суток каждое, не считая времени, необходимого для проезда туда и обратно. Указанные нормы распространяются также на осужденных мужчин, имеющих ребенка в возрасте до 14 лет и являющихся единственным родителем.

Уполномоченный поддерживает дальнейшую гуманизацию законодательства в этой сфере, в том числе в части предоставления большего числа свиданий женщинам-осужденным. В числе положительных результатов в указанном направлении необходимо отметить принятие [Федерального закона](#) от 16 октября 2017 г. N 292-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации". Соответствующий закон, разработанный в соответствии с [постановлением](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. N 24-П, предусматривает установление права осужденных, отбывающих наказание в колонии особого режима (включая осужденных к пожизненному лишению свободы) и в тюрьме, на одно длительное свидание в течение года. Для обеспечения дифференциации условий отбывания наказания законопроект предусматривает также увеличение количества свиданий для осужденных, отбывающих наказание в исправительных колониях общего режима, исправительных колониях строгого режима, воспитательных колониях.

В практике Уполномоченного встречаются обращения женщин, содержащихся в исправительных учреждениях, которые ранее были лишены родительских прав в отношении своих детей, с просьбой о содействии в обеспечении возможности общения с детьми.

К Уполномоченному обратилась осужденная И., лишенная родительских прав в отношении трех малолетних детей, с просьбой о содействии в обеспечении общения детей с матерью и бабушкой. В связи с тем, что дети выразили большое желание переписываться с родной матерью, приемными родителями и органом опеки и попечительства Альменевского района Курганской области в соответствии с принципом гуманизма и наилучшего обеспечения интересов детей были приняты меры по организации общения детей с родной матерью посредством переписки. Кроме того, приемные родители посчитали возможным общение детей с матерью посредством телефонных переговоров.

В соответствии с СК РФ лица, лишенные родительских прав, теряют все права, основанные на факте родства с ребенком, включая право на общение с ребенком и право на информацию о ребенке, предусмотренные соответственно [частями 1 и 4 статьи 66](#) СК РФ. Последствия лишения родительских прав свидетельствуют о том, что данная мера

направлена на прекращение личного контакта с ребенком. Однако безоговорочное лишение права родителя на общение с ребенком представляется недостаточно логичным в контексте положений СК РФ, закрепляющих возможность восстановления в родительских правах при условии изменения поведения, образа жизни, отношения к воспитанию ребенка, и подвергается критике со стороны ряда ученых.

Уполномоченным поддерживается необходимость совершенствования и либерализации законодательства в отношении женщин, находящихся в местах лишения свободы за совершение преступлений небольшой тяжести, в том числе более широкое применение оснований для освобождения от отбывания наказания, предусмотренных [статьей 172](#) УИК РФ в отношении беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, как это запланировано в [Национальной стратегии](#) действий в интересах женщин на 2017-2022 годы.

По результатам реализации [Стратегии](#) к 2022 году предполагается окончательно сформировать систему мер, обеспечивающих повышение экономической независимости, политической активности, возможностей самореализации женщин, преодоление стереотипных представлений о социальных ролях мужчины и женщины. Уполномоченный намерен проводить целенаправленный мониторинг соблюдения прав женщин в рамках задач, определенных Стратегией, в том числе в части повышения доступности квалифицированной медицинской помощи; усиления профилактики профессиональных заболеваний у женщин и увеличения их выявляемости на ранних этапах; сокращения разницы в оплате труда мужчин и женщин; увеличения числа женщин, являющихся учредителями или руководителями субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе социального предпринимательства, и самозанятых женщин; сокращения количества рабочих мест с вредными и (или) опасными условиями труда, на которых работают женщины; сокращения количества случаев насилия в отношении женщин; увеличения доли женщин среди лиц, замещающих должности государственной службы, более полного отражения в системе статистического наблюдения данных, характеризующих положение женщин в политической, экономической, социальной и культурной сферах.

Потенциально эффективным инструментом мониторинга, в том числе проблем защиты прав женщин, могут служить утвержденные в сентябре 2015 года Генеральной Ассамблеей ООН Цели устойчивого развития на период 2016-2030 годов, в соответствии с которыми, а именно с целью N 5, каждая страна должна поддерживать "обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек".

5.2. Защита прав несовершеннолетних

Из 147 млн человек, проживающих в России, около 30 млн являются несовершеннолетними (20%). Они нуждаются в особой заботе, поддержке и защите со стороны государства, прежде всего ввиду необходимости их подготовки к самостоятельной жизни в обществе. Злободневность темы кратно возрастает, если учесть современное положение детей в обществе и семье.

Основным международным документом в сфере защиты прав детей является [Конвенция](#) о правах ребенка, участником которой является и Российская Федерация. Основная идея Конвенции заключается в наилучшем обеспечении интересов несовершеннолетнего.

В соответствии с международными документами в России созданы основы национального законодательства, направленного на защиту интересов несовершеннолетних. Определены основные направления государственной политики в области защиты прав и законных интересов несовершеннолетних: охрана здоровья и содействие здоровому образу

жизни; обеспечение качественного образования и воспитания; улучшение экономических условий жизнедеятельности; повышение эффективности государственной системы поддержки детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах.

В результате проводимой государственной политики в сфере защиты детства, направленной на улучшение положения детей, создание благоприятной среды для их жизни и развития, количество несовершеннолетних в домах-интернатах для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее - дома-интернаты) уменьшается, условия проживания в них и их материальная база улучшаются, большое внимание уделяется устройству детей в семьи, оказанию помощи приемным семьям.

Совершенствуется законодательство о гарантиях соблюдения и защиты прав несовершеннолетних. Так, в 2017 году в законодательство Российской Федерации внесены изменения, касающиеся дополнительных механизмов противодействия деятельности, направленной на побуждение детей к суицидальному поведению; расширены возможности использования средств материнского капитала; на федеральном уровне установлены ежемесячные выплаты малоимущим семьям в связи с рождением или усыновлением первого и второго ребенка; продлены до 2020 года сроки направления средств федерального бюджета для осуществления деятельности Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Тема защиты прав несовершеннолетних многоаспектна. Она рассматривается Уполномоченным в разных параграфах Доклада, поскольку отражает весь комплекс гражданских, политических, экономических и культурных прав человека. В настоящем параграфе будет затронут ряд других проблем, связанных с защитой прав детей, актуальность которых подтверждается анализом обращений, поступающих к Уполномоченному.

В общей сложности тема защиты прав несовершеннолетних представлена в почте Уполномоченного достаточно солидно - более чем 2600 обращениями.

Значительная группа обращений к Уполномоченному касается выплат алиментов на содержание детей. Их поступило за год 236, т.е. каждое десятое от общего количества обращений в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних. Как и в прошлые годы, наибольшее количество обращений граждан касается недостаточно активной деятельности судебных приставов-исполнителей по взысканию алиментов. В связи с этим направлялись ходатайства о проверках и принятии мер по восстановлению нарушенных прав в ФССП России и ее территориальные органы, а также в органы прокуратуры для осуществления надзора.

К Уполномоченному обратилась одинокая мать И., воспитывающая ребенка-инвалида, с жалобой на бездействие приставов-исполнителей по розыску бывшего мужа и взысканию с него алиментов на содержание двоих детей. В результате проведенной по инициативе Уполномоченного проверки прокуратурой Калужской области Жуковским районным ОСП УФССП России по Калужской области вынесено постановление о розыске должника. В кратчайшие сроки установлено место его проживания в г. Москве, должник предупрежден об административной ответственности по [ч. 1 ст. 5.35.1 КоАП РФ](#), и им были выплачены денежные средства в счет частичного погашения задолженности по алиментам. Руководством службы судебных приставов указанные исполнительные производства поставлены на текущий контроль.

По сообщениям заявителей, нередко случаи отказов в возбуждении исполнительного производства по алиментным обязательствам.

К Уполномоченному обратился депутат Собрания депутатов Синегорского с. п. Белокалитвинского района Ростовской области в интересах Д. по вопросу взыскания алиментов с ее бывшего мужа на содержание 3-летнего сына. Судебным приставом-исполнителем отдела судебных приставов по г. Шахты и Октябрьскому району

УФССП России по Ростовской области дважды вынесены постановления об отказе в возбуждении исполнительного производства ввиду отсутствия в судебном приказе даты и места рождения должника. Право матери и малолетнего ребенка на получение содержания было нарушено. После вмешательства Уполномоченного прокуратурой Ростовской области в адрес УФССП России по Ростовской области внесено представление об устранении выявленных нарушений, в отношении должника возбуждено исполнительное производство, установлено его место работы, куда судебным приставом-исполнителем направлено постановление об обращении взыскания на заработную плату.

По-прежнему сохраняют актуальность следующие вопросы: установление размера реальных доходов плательщика алиментов; обеспечение исполнения решения суда в случае злостного уклонения от уплаты алиментов; невозможность обращения взыскания на имущество должников, ведущих асоциальный образ жизни; установление места работы должника через отделения Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР) и последующее обращение взыскания на заработную плату, поскольку ряд должников работает без документального оформления трудовых отношений; принудительное трудоустройство лиц, обязанных выплачивать алименты, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы; фактическое неизвестное отсутствие лиц, обязанных уплачивать алименты и другие.

В решении проблем, возникающих в правоприменительной практике при рассмотрении дел о признании граждан безвестно отсутствующими, значимую роль играет принятие [Федерального закона](#) от 7 марта 2018 г. N 48-ФЗ "О внесении изменений в статью 278 ГПК РФ и Федеральный закона "Об исполнительном производстве", который предусматривает своевременное обеспечение защиты прав детей на получение пенсии по случаю потери кормильца в тех случаях, когда должник по алиментным обязательствам безвестно отсутствует.

В связи с внесенными в 2016 году изменениями в административное и уголовное законодательство, которые породили опасения граждан относительно расширения возможностей уклонения от уплаты алиментов на содержание детей, Уполномоченным проводился мониторинг правоприменительной практики. В результате установлено, что введение административной ответственности за неуплату алиментов и ее разграничение с уголовной ответственностью осуществлено с сохранением уголовно-правовой защиты имущественных интересов детей или нетрудоспособных родителей и не привело к ослаблению мер правовой ответственности лиц, виновных в неуплате алиментов, учащению случаев уклонения от ответственности виновных. Соответствующие разъяснения на этот счет были даны и Верховным Судом Российской Федерации. Напротив, декриминализация [статьи 157](#) УК РФ теперь дает алиментнообязанному родителю более серьезно относиться к своим действиям и осознать, что повторение правонарушения в будущем повлечет уже более строгую, уголовную ответственность.

Согласно статистическим сведениям ФССП России, увеличилось количество возбужденных дел об административных правонарушениях, предусмотренных [статьей 5.35.1](#) КоАП РФ (с 59 171 в 2016 году до 119 909 в 2017 году) и количество возбужденных уголовных дел в отношении неплательщиков (с 43 074 в 2016 году до 55 080 в 2017 году). Однако в настоящее время возникли трудности правоприменения. В частности, термин "неуплата", используемый в конструкции правовой нормы, некоторыми судами понимается как полное отсутствие оплаты денежных средств. При этом в случае даже незначительных выплат, несоизмеримых задолженности, не соответствующих судебному решению, а также выплат, произведенных против воли лица (то есть в ходе принудительного обращения взыскания на имущество должника), дело об административном правонарушении прекращается в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Вместе с тем диспозицией [части 1 статьи 157](#) УК РФ установлена уголовная ответственность за неуплату родителем без

уважительных причин алиментов в нарушение решения суда (нотариально удостоверенного соглашения), если это деяние совершено неоднократно.

По изложенным проблемам Уполномоченный обратился к директору ФССП России - главному судебному приставу Российской Федерации с просьбой высказать мнение о возможных мерах реагирования, направленных, в том числе, на совершенствование законодательства в сфере обеспечения прав детей на получение алиментов. По сообщению ФССП России, подготовлен обзор практики привлечения к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные [статьей 157](#) УК РФ. Приведение к единообразию правоприменительной практики, связанной с квалификацией содеянного как по статье 157 УК РФ, так и по [статье 5.35.1](#) КоАП РФ будет способствовать привлечению должников по алиментам к обоснованной и справедливой ответственности.

На протяжении ряда лет остается существенной проблема детских и подростковых суицидов. По данным Следственного комитета Российской Федерации, лишь за 6 месяцев 2017 года зарегистрировано 1656 сообщений о совершении несовершеннолетними покушений на суицид, что на 120,2% больше, чем за аналогичный период 2016 года. В настоящее время потенциальную опасность имеют так называемые "группы смерти", которые создаются в социальных сетях. В 2017 году к Уполномоченному поступали обращения.

Заявители сообщали об осуществлении в социальной сети "ВКонтакте" деятельности "групп смерти", склоняющих детей к совершению суицидов; о распространении в сети Интернет информации, способствующей вовлечению несовершеннолетних в потребление наркотических средств или психотропных веществ; о размещении на информационном портале Life.ru информации, побуждающей детей к совершению членовредительства, нанесению телесных повреждений и вреда своему организму. По данным фактам Уполномоченным в оперативном порядке направлялись обращения в Роскомнадзор, наделенный полномочием принимать решения о включении в единый реестр доменных имен, а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие запрещенную информацию.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание на необходимость совершенствования законодательства и изменения правоприменительной практики, направленной на борьбу с детскими суицидами. Способствовать этому может принятый [Федеральный закон](#) N 120-ФЗ от 7 июня 2017 г.

С целью предотвращения подростковых суицидов необходима специальная подготовка психологов в системе образования, здравоохранения, социальной защиты населения, а также организация психологическими службами профилактической работы с родителями, социальным окружением ребенка. Минобрнауки России поддержало инициативу Уполномоченного о включении в план работы Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на 2018 год вопроса "О состоянии и мерах по профилактике суицидов, происшествий, связанных с причинением вреда жизни и здоровью детей. Организация работы по оказанию социально-реабилитационной и психолого-педагогической помощи семье и несовершеннолетним", который запланирован на 1 квартал 2018 года.

В почте Уполномоченного немало обращений по вопросам недостаточности в обществе профилактики сексуальных домогательств в отношении несовершеннолетних. Существенное увеличение количества таких преступлений обуславливает актуальность усиления мер защиты детей от сексуального насилия. За 2017 год Следственный комитет Российской Федерации возбудил 7011 уголовных дел, по которым пострадавшими являются дети (при этом из 9600 несовершеннолетних, ставших объектами половых посягательств, 1800 - это дети до 10 лет), в 2016 году - 5835. В том числе большое количество таких преступлений связано с активной деятельностью несовершеннолетних в сети Интернет. С

учетом новых вызовов современности актуальными являются предложения об обучении несовершеннолетних в рамках специальных дисциплин основам интернет-безопасности, умению распознавать криминальный риск в киберпространстве.

Граждане ставят перед Уполномоченным и вопросы по решению проблемы наркозависимости несовершеннолетних. Президент Российской Федерации, выступая 28 апреля 2017 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации, посвященном реализации [Стратегии](#) государственной антинаркотической политики до 2020 года и дополнительным мерам по противодействию распространению наркомании, отметил, что число несовершеннолетних наркоманов возросло на 60%.

Данная проблема обсуждалась на заседании Правительственной комиссии по профилактике правонарушений 26 июня 2017 г., в котором принял участие Уполномоченный. Участники заседания уделили внимание мероприятиям медицинского характера по профилактике правонарушений наркозависимыми несовершеннолетними. Отмечена важность системного участия государственных органов, в первую очередь медицинских организаций, в мероприятиях по выявлению употребляющих наркотические средства подростков, а также пресечению этого пагубного увлечения на ранней стадии. По данным ФКУ "ГИАЦ МВД России", в 2017 году 45 288 преступлений совершено 42 504 несовершеннолетними (в 2016 году - 53 736 преступлений, 48 589 лиц), из них 2148 - это преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков (2016 год - 2511); несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения, - 343 (2016 год - 535). Таким образом, отмечается некоторое снижение детской преступности в указанной сфере.

Обращает на себя внимание тот факт, что несовершеннолетние стали чаще употреблять запрещенные курительные смеси ("спайсы" (JWH-018, CP 47 и т.д.) и другие новые синтетические наркотики ("соли"). Выявление несовершеннолетних, употребляющих новые виды наркотиков, осложнено отсутствием современных методик и экспресс-тестов для их определения в организме. Высокая латентность и несовершенная система учета несовершеннолетних, употребляющих наркотические средства, значительно искажают статистику. В связи с этим Минздраву России предлагается разработать современные способы и методики выявления в организме следов употребления постоянно появляющихся новых наркотических средств; министерствам и ведомствам (МВД России, Минобрнауки России, Минздраву России, Росстату и др.), имеющим отношение к разрешению данной проблемы, разработать эффективные методики учета наркозависимых лиц, использование которых позволит представить реальную картину наркопотребления в Российской Федерации, в том числе и среди несовершеннолетних.

В сфере особого внимания Уполномоченного находятся обращения в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных колониях. На 1 января 2018 г. в этих учреждениях содержалось 1395 человек. Среди проблем, характерных для воспитательных колоний, отмечается рост криминальной субкультуры среди несовершеннолетних, которому способствует как развитие групп криминальной направленности в социальных сетях, так и активность взрослых лиц, пребывающих в пенитенциарных учреждениях ФСИН России и вовлекающих несовершеннолетних в противоправную деятельность. Распространение криминальной субкультуры создает угрозу развития рецидивной преступности среди несовершеннолетних. По данным МВД России, за 2017 год среди несовершеннолетних, совершивших преступление, примерно четвертая часть (26%) совершали преступления ранее.

При переводе лиц из воспитательных колоний в исправительные учреждения порой допускаются нарушения права на получение общего и профессионального образования в случаях, когда такой перевод осуществляется в начале или в середине учебного года, что препятствует завершению обучения. Правоприменительная практика подтверждает, что

перевод из воспитательной колонии в возрасте 18-19 лет во взрослые исправительные учреждения не способствует исправлению подростков и формированию законопослушной личности, а, напротив, приводит к развитию деструктивного поведения и в дальнейшем влечет рост рецидивной преступности.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в действующее законодательство, предусмотрев возможность увеличения предельного возраста отбывания наказания в воспитательной колонии для положительно характеризующихся лиц, ранее не отбывавших наказание. Вариантом решения проблемы может также служить последующий перевод в колонии-поселения либо замена им лишения свободы на иной, более мягкий вид наказания. Указанные изменения могут быть сформулированы в процессе доработки текста [проекта](#) федерального закона N 901151-6 "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации", затрагивающего вопросы отбывания наказания в воспитательных колониях, с учетом замечаний, изложенных в официальном отзыве Правительства Российской Федерации на соответствующий законопроект.

Приведенные выше проблемы свидетельствуют о необходимости согласованной работы государственных органов и правозащитных институтов, направленной на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних.

В настоящее время во исполнение пункта 8 плана мероприятий на 2017-2020 годы по реализации [Концепции](#) развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года, утвержденного Правительством Российской Федерации, Минобрнауки России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти был разработан проект примерного порядка взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по вопросам оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве, а также иных видов помощи несовершеннолетним, освобожденным из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшимся из специальных учебно-воспитательных заведений закрытого типа.

Представляется необходимым дополнить соответствующий проект вопросом обеспечения несовершеннолетних, освободившихся из мест принудительного содержания, необходимыми документами (паспорт, СНИЛС и другие) в случае, если они не были оформлены в местах принудительного содержания; временным жильем; денежными средствами либо бесплатной одеждой и питанием до трудоустройства или получения пособия по безработице. Также сохраняется необходимость в определении органа, ответственного за сопровождение несовершеннолетних, освободившихся из мест принудительного содержания, и организацию их взаимодействия с органами, определенными указанным порядком взаимодействия.

5.3. Защита прав лиц с ограниченными возможностями здоровья

В мире насчитывается более 1 млрд лиц с ограниченными возможностями здоровья, что составляет около 15% населения Земли. Их численность в России составляет 11,46 млн человек, из которых 4,8 млн мужчин и 6,6 млн женщин. В числе инвалидов свыше 7 млн лиц в возрасте 60 и более лет. Основными причинами инвалидности являются общее заболевание и инвалидность с детства.

Отношение к инвалидам является одним из важнейших критериев цивилизованности общества, который измеряется тем, насколько комфортно лица с ограниченными возможностями здоровья себя чувствуют, признаются ли они личностью, обладающей правами здорового человека, и созданы ли для них необходимые условия доступной среды.

Российская Федерация в рамках ратифицированных [Конвенции](#) ООН о правах инвалидов (далее - Конвенция) и других международных документов проводит последовательную государственную политику в области защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья, целью которой является обеспечение инвалидам равных возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

На сегодняшний день в России законодательство об инвалидах сформировано. Системообразующим актом является [Федеральный закон](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Принята и реализуется [государственная программа](#) Российской Федерации "Доступная среда на 2011-2020 годы" (далее - Программа "Доступная среда"), включающая специальную тематическую подпрограмму "Обеспечение условий доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения".

С 1 января 2017 г. введена в эксплуатацию федеральная государственная информационная система - федеральный реестр инвалидов, где для каждого инвалида предоставлен доступ к "личному кабинету", в котором отражается информация обо всех денежных выплатах и других мерах социальной поддержки инвалида, о ходе реализации его индивидуальной программы реабилитации. Принят закон о сопровождаемой занятости инвалидов, определяющий механизм взаимодействия учреждений медико-социальной экспертизы и органов службы занятости при содействии в трудоустройстве инвалида. В мае 2017 года утвержден План мероприятий ("дорожная карта") по совершенствованию системы медико-социальной экспертизы на период до 2020 года. Только на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (далее - ТСР) выделено 32,84 млрд руб., что на 3,54 млрд руб. больше, чем в 2016 году (29,3 млрд руб.). Эта мера позволила обеспечить необходимыми ТСР порядка 1,6 млн человек. Размер ежегодной денежной компенсации инвалидам расходов на содержание и ветеринарное обслуживание собак-проводников увеличился на 5,39% по сравнению с 2016 годом и составил 22,9 тыс. руб.

Длительное время из-за пробела в законодательстве в части определения субъектов производства по делам об административном правонарушении организации не привлекались к ответственности за уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур ([статья 9.13](#) КоАП РФ). Уполномоченный обращался в Правительство Российской Федерации с предложением о внесении законопроекта, закрепляющего за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, к ведению которых отнесены вопросы социальной защиты, права составлять протоколы по делам о правонарушениях в сфере обеспечения доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья. В принятом 7 июня 2017 г. [Федеральном законе](#) N 116-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" предложение Уполномоченного учтено. Предусмотрено, что отдельные функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг могут возлагаться на уполномоченные органы как федеральной исполнительной власти, так и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, несмотря на значительные достижения в формировании доступного пространства для инвалидов, их интеграция в жизнь общества, защита личных и социальных прав все еще остаются для России актуальной проблемой. К такому выводу пришли уполномоченные по правам человека в Российской Федерации на своем Координационном

совете в декабре 2017 года. Было признано необходимым осуществлять более тесную координацию усилий органов государственной власти, местного самоуправления, бизнеса и общественных организаций по созданию достойных условий для проживания инвалидов в Российской Федерации. Принята соответствующая программа действий.

О злободневности проблемы свидетельствуют и поступающие к Уполномоченному обращения, всего поступило 675 таких обращений. Тематика обращений касалась различных вопросов реализации медико-социальных прав, в том числе установления группы инвалидности, предоставления медицинской и лекарственной помощи, обеспечения техническими средствами реабилитации, санаторно-курортными путевками, создания доступной среды и некоторых других.

Большинство обращений (252 обращения, или 37,3%) содержали просьбу об оказании помощи в решении проблем, связанных с признанием инвалидом, в том числе с оформлением и переоформлением инвалидности, изменением причин инвалидности, внесением изменений в индивидуальную программу реабилитации, ее выполнением. После вступления в силу в 2015 году новых предусмотренных [Конвенцией](#) стандартов признания лица инвалидом некоторым гражданам получить повторно инвалидность стало сложнее.

Внедренная методика еще не до конца отработана на практике, экспертами, проводящими медико-социальную экспертизу, допускаются различного рода неточности, что приводит, в том числе, к техническим ошибкам. В связи с этим каждая жалоба инвалида на отказ учреждения медико-социальной экспертизы в установлении группы инвалидности, учинение препятствий к прохождению комиссии рассматривалась Уполномоченным адресно, и в половине случаев права инвалида удается восстановить.

Так, К. из г. Москвы самостоятельно не мог добиться пересмотра решения Бюро МСЭ, отказавшего ему в установлении инвалидности по представленным документам. После обращения Уполномоченного в Главное Бюро МСЭ с ходатайством о проверке доводов заявителя об имеющихся у него заболеваниях, ограничивающих степень жизнедеятельности, К. была проведена очная экспертиза, и по результатам освидетельствования принято решение об установлении ему 3 группы инвалидности.

В г. Казани на личном приеме к Уполномоченному обратилась С. о признании ее 16-летней дочери А. инвалидом и организации медицинской реабилитации. В прошлом спортсменка, А. страдает наследственной невропатией - деформацией стоп, ограничением движения в голеностопных суставах, она неоднократно проходила обследование, лечение, в том числе перенесла высокотехнологичные операции, из-за болезни вынуждена находиться на домашнем обучении, передвигалась с помощью костылей, по заключению профильных специалистов нуждалась в лечебно-реабилитационных мероприятиях, специальных средствах реабилитации (ортопедических стельках). Однако А. было отказано в установлении инвалидности, что воспрепятствовало проведению ей курса реабилитации. После обращения Уполномоченного к министру здравоохранения Республики Татарстан медицинские документы девушки вновь были направлены в республиканское ФКУ "Главное бюро медико-социальной экспертизы". При повторном освидетельствовании в августе 2017 г. А. установили инвалидность, и она была направлена для проведения реабилитационного лечения в "Городскую детскую больницу N 1" г. Казани.

Подобные ситуации могут исправляться вовремя при наличии у граждан возможности обращаться с просьбой о проведении независимой медико-социальной экспертизы (далее - МСЭ). Уполномоченный по этому поводу неоднократно вносил соответствующие предложения в Правительство Российской Федерации и профильные министерства, обращался в Комиссию при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов. Однако решение вопроса с созданием института независимой МСЭ явно затянулось. Остается надеяться, что правительственная "дорожная карта" в этой части будет реализована.

По-прежнему острой остается проблема обеспечения инвалидов техническими

средствами в соответствии с индивидуальной программой реабилитации. В своих обращениях граждане жалуются на затягивание сроков предоставления ТСР, их качество, на волокиту с получением денежной компенсации в случае приобретения инвалидом этих средств самостоятельно, на сбои в работе органов системы социального страхования.

К Уполномоченному обратился Г., инвалид 2 группы, с жалобой на ненадлежащее обеспечение его техническими средствами реабилитации. В защиту прав Г. Уполномоченный обратился в ФСС России. Как следует из ответа, поступившего Уполномоченному, поставщику были даны указания о первоочередном обеспечении Г. необходимыми ТСР, и в августе 2017 г. эти ТСР Г. были получены.

Другая жалоба была связана с отказом в замене технического средства реабилитации - противопролежневого матраца инвалиду 1 группы Ч. После обращения Уполномоченного в ФСС России Челябинским региональным отделением Фонда принято решение об обеспечении инвалида Ч. противопролежневым матрацем с компрессором.

По результатам анализа этих и других жалоб Уполномоченный обратился в Минтруд России, ФСС России и Правительство Российской Федерации с предложениями о принятии мер к развитию реабилитационной индустрии для обеспечения инвалидов товарами и качественными средствами реабилитации, а также к выработке новых механизмов выполнения государственных обязательств по предоставлению технических средств и услуг за счет средств федерального бюджета. В настоящее время принято решение о введении с 2018 года системы специальных сертификатов, которые позволят инвалиду, не дожидаясь получения средства реабилитации от органов соцстрахования по конкурсной процедуре, самостоятельно приобрести его у тех или иных поставщиков. Соответствующий законопроект подготовлен Минтрудом России и в скором времени будет внесен на рассмотрение Государственной Думы.

Лица с ограниченными возможностями здоровья обоснованно указывают на трудности, имеющиеся в реализации права на бесплатное санаторно-курортное лечение. Они не могут в полной мере воспользоваться этой услугой, поскольку государство не выделяет на эти цели достаточного объема средств. По указанной проблеме к Уполномоченному в 2017 году поступило 50 обращений (в 2016 году - 30), и только 6 инвалидов при содействии Уполномоченного сумели реализовать свое право на бесплатное санаторно-курортное лечение.

В этой связи Уполномоченный обращается к Правительству Российской Федерации с предложением при формировании бюджетов на соответствующие годы предусматривать объемы средств, необходимые для санаторно-курортного лечения инвалидов. В тех случаях, когда путевка не предоставляется по причине отсутствия мест в санаторно-курортных организациях, инвалиду могла бы при его желании выплачиваться денежная компенсация. Такая компенсация должна предлагаться и в тех ситуациях, когда инвалид, при отсутствии путевок в органах социального обеспечения, приобрел путевку в других организациях за счет собственных средств.

В 2017 году Уполномоченному от инвалидов поступило 76 обращений по поводу доступности медицинской помощи и иным вопросам охраны здоровья. К сожалению, они нередко сталкиваются с равнодушием медицинских работников, отказывающих им в посещении на дому и оказании необходимой медицинской помощи. Имеются сложности в получении консультации врачей узких специальностей. Практика выездного приема граждан с ограниченными возможностями здоровья используется недостаточно. Инвалидам приходится длительное время ожидать очереди на госпитализацию, в том числе для оказания высокотехнологичной медицинской помощи в специализированных федеральных центрах. Обращения Уполномоченного в защиту инвалидов, нуждающихся в медицинской помощи, как правило, находили поддержку в органах здравоохранения, 80% из них были удовлетворены.

Не решена в полной мере проблема обеспечения бесплатными лекарственными препаратами. Особенно тяжело приходится тем, кто не может обходиться без конкретных жизненно важных лекарств. Из-за отсутствия их в аптеках приходится прерывать лечение, что часто сопряжено с ухудшением здоровья и даже летальным исходом. В адрес Уполномоченного в 2017 году от инвалидов поступило 45 жалоб на ненадлежащее лекарственное обеспечение дорогостоящими препаратами, из которых большая часть была удовлетворена только после обращения Уполномоченного в региональные органы здравоохранения.

Так, при содействии Уполномоченного инвалид 2 группы из Подмосквья И. получила препарат "Альфакальцидол", которым ее должны были обеспечить бесплатно, в связи с рекомендацией специалистов из ФГБУ "НМИЦ травматологии и ортопедии им. Н.Н. Приорова", а инвалид С., страдающий онкологическим заболеванием, только при содействии Уполномоченного добился предоставления ему назначенного лекарственного препарата и обследования в Медицинском радиологическом научном центре имени А.Ф. Цыба.

Причинами нарушения прав инвалидов на обеспечение жизненно важными лекарствами часто является не только недостаточность финансирования из бюджета, но и несвоевременное формирование потребностей в лекарствах со стороны медицинских организаций. По последней проблеме два года не прекращается поток жалоб от инвалидов, имеющих онкозаболевания, которым либо не выписывают необходимое лекарство из-за его отсутствия, либо выписывают аналог.

По вопросам нарушения прав инвалидов на доступную среду Уполномоченному поступило 32 жалобы. По каждой третьей из них принято положительное решение.

Например, двум женщинам, инвалидам-колясочницам Т. и Л. из г. Краснодара, потребовалось содействие Уполномоченного, чтобы получить направление в больницу, где имеются условия для их передвижения.

Инвалида-колясочника Э. в г. Ростове-на-Дону не пропустили в ресторан, в котором не были созданы условия для доступа маломобильных групп населения. После обращения Уполномоченного в прокуратуру Ростовской области о проведении проверки по жалобе Э. в адрес директора ресторана внесено представление, по результатам его рассмотрения нарушения устранены, виновные лица наказаны.

Государственными, муниципальными учреждениями, коммерческими организациями не всегда соблюдаются требования о выделении бесплатных мест для парковки транспортных средств инвалидов на каждой стоянке, в том числе около объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Представляется, что при определении количества мест для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов должен применяться дифференцированный подход - в зависимости от общего количества парковочных мест около объекта инфраструктуры и от типа объекта.

Как уже было отмечено, в стране реализуется масштабная [государственная программа](#) "Доступная среда", которая заложила основу социальной политики страны по созданию для инвалидов равных возможностей с другими гражданами во всех сферах жизни. Вместе с тем механизмы формирования доступной среды для инвалидов остаются сложными, в этой важной социальной сфере сохраняется еще много нерешенных проблем.

Так, в большинстве жилых многоквартирных домов старой постройки инвалиды не могут свободно перемещаться из квартиры на улицу и обратно, в связи с чем обеспечение их доступности к объектам социальной инфраструктуры затруднено. Для улучшения доступности жилых помещений используются специальные технические средства (пандусы, подъемники), однако законодательством не определены механизмы, которые обеспечивали бы возможность установки этих приспособлений в многоквартирных домах.

В своем обращении по вопросам защиты прав инвалидов (21 июня 2017 г.) Уполномоченный отметил необходимость сосредоточить усилия на соблюдении строительных норм и правил при обеспечении прав маломобильных групп населения на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры, а также на решении проблемы технической приспособленности жилых зданий под нужды инвалидов, чтобы они не становились затворниками в своих квартирах и не были социально изолированными.

На контроле Уполномоченного находится ситуация с соблюдением прав инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания, в том числе в психоневрологических интернатах (далее - ПНИ). Государство предоставляет возможность помещения в стационарные учреждения социального обслуживания инвалидов, жизнедеятельность которых ограничена и выражается в полной или частичной утрате способности осуществлять самообслуживание, самостоятельно ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение. В Российской Федерации действуют 1277 таких стационарных учреждений. В их числе 523 учреждения психоневрологического профиля, в которых проживают около 160 тыс. человек. По состоянию на 1 января 2017 г. на очереди для помещения в государственные учреждения психоневрологического профиля состояло 8083 человека. При поступлении обращений по данному вопросу Уполномоченный и сотрудники Аппарата оказывали помощь в устройстве в интернаты инвалидов, не имеющих родственников и остро нуждающихся в социальной помощи.

Проверки, проведенные в стационарных учреждениях социального обслуживания на основании поступивших к Уполномоченному жалоб, всего их было 28, выявили такие системные нарушения гражданских и социальных прав получателей социальных услуг, проживающих в ПНИ, как нарушение права граждан на личную неприкосновенность, права владеть и распоряжаться личным имуществом. В некоторых учреждениях выявлены нарушения порядка реализации права на обращения в государственные органы. Названные учреждения остаются малодоступными, и проживающие в них граждане с психическими расстройствами не способны самостоятельно защитить свои права. Зачастую в своих обращениях они сообщают о некачественном питании, грубом отношении персонала, нарушении права на свободное перемещение, повышенном взимании платы за предоставляемые социальные услуги.

В 2017 г. представителем Уполномоченного совместно с уполномоченным по правам человека в Ивановской области, сотрудниками прокуратуры, органов социальной защиты, здравоохранения, Роспотребнадзора проведена проверка на основании коллективной жалобы пациентов Бюджетного стационарного учреждения социального обслуживания Ивановской области "Кинешемский психоневрологический интернат "Новинки" на условия проживания. Выявлено, что палаты, в которых проживают инвалиды, не соответствуют установленным нормам по площади, в комнатах не хватает мебели, отсутствует необходимое количество верхней одежды, в связи с чем в период с октября по май проживающие не имеют возможности выходить на прогулки. У троих инвалидов кресла-коляски находились в неисправном состоянии. Доступ к Интернету в ПНИ был не обеспечен. Департаментом социальной защиты населения Ивановской области оперативно в течение месяца приняты меры к их устранению. Приобретены в необходимом количестве одежда, обувь, головные уборы, оборудована гардеробная. В жилых комнатах установлено дополнительное освещение, предусмотрены дважды в день прогулки для проживающих в сопровождении персонала, установлены камеры видеонаблюдения, запланировано приобретение мебели, проведение ремонта в помещениях. Соблюдение прав пациентов в ПНИ "Новинки" остается на контроле Уполномоченного.

Проблема инвалидов, проживающих в ПНИ, отражена также в [Докладе](#) Уполномоченного за 2016 год. По мнению Уполномоченного, нужна реформа этих учреждений. Одним из путей решения проблемы может быть широкое развитие систем

сопровождаемого проживания и трудоустройства, но в законодательстве Российской Федерации отсутствуют понятия "сопровождаемое проживание", "сопровождаемая дневная занятость", "сопровожаемое трудоустройство". Подготовка специалистов по этим направлениям не ведется. Пилотные программы реализуются лишь в нескольких регионах за счет грантовых средств.

Предметом особого внимания государства и гражданского общества должно являться положение лиц с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В следственных изоляторах и исправительных колониях по состоянию на октябрь 2017 года содержалось 19,2 тыс. инвалидов (примерно 3% от общего числа заключенных).

По инициативе Уполномоченного в [Концепцию](#) развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года внесены уточнения, касающиеся создания улучшенных условий для содержания инвалидов и лиц, не способных или ограниченно способных обслуживать себя самостоятельно. К сожалению, требования Концепции в этой части выполняются не в полном объеме.

В местах принудительного содержания ФСИН России отмечается отсутствие безбарьерной среды для инвалидов. Нет специального оборудования: туалетов и душевых для инвалидов, пандусов, поручней для инвалидов-колясочников на входах в клуб, медсанчасть, столовую, баню, магазин. Для них не созданы улучшенные жилищно-бытовые условия; особенно в неудовлетворительном положении находятся инвалиды, нуждающиеся в постороннем уходе, которые не могут себя обслуживать самостоятельно и перемещаться. Отсутствует надлежащее обеспечение инвалидов по слуху услугами по переводу русского жестового языка. Материально-бытовое обеспечение инвалидов практически не отличается от условий содержания иных лиц.

Вызывают нарекания условия этапирования подозреваемых, обвиняемых и осужденных железнодорожным и автомобильным транспортом, не предназначенным для перевозки инвалидов, в связи с чем Уполномоченный в октябре 2017 года обратился к министру юстиции Российской Федерации в связи с необходимостью нормативно-правового регулирования конвоирования инвалидов-колясочников и других лиц с поражением опорно-двигательного аппарата железнодорожным и автомобильным транспортом. Минюстом России предложения Уполномоченного поддержаны, нормативные документы по улучшению оборудования спецвагонов для конвоирования инвалидов подготовлены и направлены в МВД России.

В этой связи заслуживает поддержки рекомендация, содержащаяся в [постановлении](#) Совета Федерации от 25 июля 2017 г. N 343-СФ, данная Правительству Российской Федерации об учете в рамках [Программы](#) "Доступная среда" финансирования мероприятий по адаптации помещений в исправительных учреждениях для отбывающих наказание инвалидов, а также рекомендация ФСИН России о принятии мер по улучшению условий содержания в местах лишения свободы инвалидов с учетом имеющихся у них нарушений здоровья, приводящих к ограничению жизнедеятельности, в том числе по адаптации помещений.

Проблемы социальной интеграции инвалидов должны решаться во взаимодействии органов государственной и муниципальной власти, предпринимательских кругов и институтов гражданского общества. Только благодаря совместным скоординированным усилиям станет возможным глобальное изменение ситуации по созданию условий жизнедеятельности для инвалидов в нашей стране и других государствах. Уполномоченный отмечает наблюдаемые в последнее время позитивные изменения в отношении общества к людям с инвалидностью, выражающиеся в понимании существующих проблем и стремлении участвовать в их решении.

5.4. Защита прав пенсионеров и ветеранов

Граждане старшего поколения, пенсионеры и ветераны являются созидателями тех эффективных систем функционирования государства и накопления материальных благ, которыми мы благодаря им имеем возможность пользоваться сегодня и которые нами должны быть преумножены и переданы потомкам. Это естественная связь поколений, преемственность традиций и правовых основ жизни общества, базис самой жизни и ее непрерывности. Поэтому социальное государство должно принять необходимые меры для усиления гарантий прав пенсионеров и ветеранов, а пенсионная система обладать качествами стабильности, справедливости и служить поддержанию достойного уровня жизни тех, кто вышел на заслуженный отдых.

В ходе социологических исследований, проведенных ФОМ, в Российской Федерации право на социальное обеспечение как наиболее значимое отметили 46% опрошенных, причем особенно высокие показатели зафиксированы среди неработающих пенсионеров (60%). Наибольшая доля респондентов этой категории - жители Хабаровского края (64%), Липецкой (62%), Орловской (59%), Курской областей (59%), Республики Башкортостан (57%). Вторым по востребованности правом стало право на достаточную пенсию, так как на проблемы, связанные с низким уровнем пенсий, указали 31,2% респондентов.

Численность граждан старшего поколения (60 и более лет) на начало 2017 года в России составила 36,7 млн человек, или 25% от общей численности населения страны. По прогнозам Росстата, к 2021 году доля пожилых граждан в населении страны составит 26,7%. Рост численности пенсионеров объясняется тем, что часть граждан уходит на пенсию в более раннем возрасте, чем 60 лет. По состоянию на 1 января 2017 г. в России проживало около 45,7 млн пенсионеров. Для сравнения, по данным Росстата, пять лет назад пенсионеров было 40,2 млн человек. Имеется устойчивая тенденция к росту.

Из них самую большую группу представляют получатели пенсий по старости - 36 млн человек (79%). Трудовую деятельность продолжают около 9,9 млн человек (22,9%).

В целях повышения уровня и качества жизни людей старшего поколения распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 г. N 164-р утверждена [Стратегия](#) действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 года. Приоритетными направлениями Стратегии являются стимулирование занятости граждан старшего поколения, совершенствование системы охраны здоровья, обеспечение доступа граждан к информационным и образовательным ресурсам, формирование условий для организации досуга, развитие современных форм социального обслуживания, рынка социальных услуг, стимулирование производства товаров и оказания услуг.

Наряду с этим в сфере защиты прав пенсионеров и ветеранов остаются существенные проблемы. Размеры пенсий по отношению к прожиточному минимуму практически не растут. Значительная их часть уходит на оплату жилищно-коммунальных услуг и медикаменты. В соответствии с [Федеральным законом](#) от 28 декабря 2013 г. N 400-ФЗ "О страховых пенсиях" с 1 января 2015 г. в России действует новый порядок формирования страховой пенсии и расчета ее размера в системе обязательного пенсионного страхования. Согласно опросу ВЦИОМ, в мае 2017 года 39% россиян не хватало средств на еду и одежду, среди пенсионеров доля неимущих больше - 54%.

В 2017 году по вопросам защиты прав пенсионеров и ветеранов к Уполномоченному поступило 3907 обращений. Их тематика в основном касалась вопросов назначения, начисления, своевременности выплаты пенсий, выплат пособий, социальных доплат, предоставления льгот, оказания медицинских услуг, лекарственного обеспечения, социального обслуживания, реализации жилищных прав, оказания помощи в связи с тяжелым материальным положением. В жалобах к Уполномоченному пенсионеры указывают на существенное снижение их реальных доходов.

Некоторым гражданам при достижении пенсионного возраста отказывают в начислении страховой пенсии из-за того, что они не выработали стаж или имели низкую заработную плату, не отвечающую требованиям предусмотренной законодательством балльной системы. При отказе в назначении страховой пенсии по факту недостачи баллов или стажа гражданин может перейти на получение социальной пенсии, которая начисляется с другого возраста - мужчинам - с 65 лет, женщинам - с 60 лет. Следовательно, достигший пенсионного возраста гражданин либо должен доработать стаж до необходимого минимума и заработать индивидуальный пенсионный коэффициент, либо дожидаться наступления соответствующего возраста для назначения социальной пенсии, размер которой примерно в полтора раза ниже страховой пенсии (в 2017 году это 8302 руб. против 12 830 руб.). Следуя этой системе, многие потенциальные пенсионеры могут пополнить ряды граждан России, живущих за чертой бедности, каковых в стране и так немало - 13,5% населения.

Требования к подтверждению стажа лишают часть людей права на достойную пенсию, поскольку предприятия, где они ранее работали, ликвидированы, архивы утеряны, в трудовых книжках допущены ошибки по небрежности работников кадровой службы, и вместо пенсии, адекватной отработанным годам, люди получают пенсию в уменьшенном размере.

С жалобами обращаются работники вредных и опасных производств, которые не могут оформить досрочную страховую пенсию из-за отсутствия документального подтверждения взносов, которые работодатель обязан был уплачивать в ПФР. ПФР отказывается включать в льготный стаж период обучения на курсах повышения квалификации педагогов и врачей, направляемых по приказам руководства с сохранением зарплаты и пенсионных отчислений в ПФР. Свое право таким гражданам приходится защищать в суде, и, несмотря на выигранные дела, установленный порядок начисления страховой пенсии в региональных пенсионных органах сохраняется.

Порой пенсионные органы неправильно подсчитывают стаж, и это сказывается на уровне выплат пенсионеру.

Так, восстановлены права пенсионера З. из г. Москвы, которому был неправильно подсчитан специальный трудовой стаж, из-за чего пенсия начислялась в меньшем размере. После обращения Уполномоченного в пенсионный орган был произведен перерасчет, в результате чего его пенсия стала составлять 15 483,90 руб. вместо ранее получаемой 11 206,66 руб.

Пенсионерам И. из г. Москвы, Ч. из Московской области при содействии Уполномоченного размер страховой пенсии приведен в соответствие с действующими нормами законодательства и произведены доплаты за несколько месяцев.

Одним из приоритетов защиты прав граждан старшего поколения является создание условий для повышения качества и увеличения продолжительности их жизни, сохранения и укрепления их здоровья.

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений свидетельствует, что права пенсионеров и ветеранов на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения не обеспечиваются своевременно и на качественном уровне. Граждане пенсионного возраста часто сталкиваются с равнодушием, длительное время простаивают в очередях к врачам, зачастую лишь для того, чтобы получить рецепт на лекарство или квоту на высокотехнологичную помощь.

К Уполномоченному обратился пенсионер М. из Саратовской области, у которого в августе 2014 г. выявили онкологическое заболевание, но с 2015 г. он не получал помощи даже в виде обезболивающих средств. Соответствующие меры были приняты министерством здравоохранения Саратовской области только после обращения Уполномоченного. М. проконсультирован врачом-онкологом районной больницы, скорректирована обезболивающая терапия, он приглашен на онкоконсилиум областных врачей-специалистов и при наличии медицинских показаний будет направлен на бесплатное

лечение в федеральное медицинское учреждение.

В целях профилактики заболеваний необходима диспансеризация. При этом, согласно порядку диспансеризации, пожилой человек в зависимости от года рождения может пройти ее один раз в три года. В этой связи Уполномоченный полагает, что с учетом возрастных изменений организма этот стандарт не должен быть единым для всех граждан Российской Федерации и нуждается в корректировке в сторону ежегодной диспансеризации. Важно, чтобы лица пожилого возраста также были своевременно проинформированы о проводящейся диспансеризации, а ее организация была заранее спланирована в удобном для них формате.

Повышению доступности медицинской помощи пенсионерам также будет способствовать расширение базового перечня услуг, включенных в ОМС, предоставляемых за счет субвенций субъектам Российской Федерации, и территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Перечень услуг по ОМС целесообразно дополнить, например, мероприятиями по обеспечению диагностики и специальной медпомощи пожилым пациентам.

По-прежнему поступают сообщения о недоступности лекарственных препаратов из-за удаленности аптек и фельдшерских пунктов, особенно в сельской местности.

Так, пенсионерка К., проживающая в поселке Орел Усольского района Пермского края, обратилась к Уполномоченному за помощью, написав, что в их поселке (население 2300 человек) закрыли амбулаторию и аптеку. За лекарствами приходится ездить либо в районный центр, расположенный в 17 км, либо в г. Березняки в 30 км, притом что рейсовый автобус между пунктами следует с интервалом в 2 часа. Кроме того, из-за отсутствия медицинской помощи в поселке пожилым людям невозможно пройти курс лечения уколами или капельницами, а бригада "скорой помощи" дислоцирована в Усольском районе. После обращения Уполномоченного в министерство здравоохранения Пермского края принято решение об организации в поселке сельской врачебной амбулатории (СВА), в том числе запланировано осуществление фармацевтической деятельности.

На современном этапе общественного развития актуальными стали задачи по формированию геронтологической службы и расширению практики оказания паллиативной помощи. Действующее законодательство предусматривает три формы социального обслуживания: на дому, в полустационарной форме или в стационарной форме. Однако законодательные стандарты на практике не выдерживаются.

К Уполномоченному обратился житель Костромской области М. с жалобой на то, что его 76-летнюю мать, проживающую в пос. Шелково Великолужского района Псковской области в доме без воды, с печным отоплением, в январе 2017 г. лишили социального обслуживания на дому и сняли с учета по той причине, что в поселке она одна пользуется социальными услугами, а работник, ранее обслуживающий ее, уволился. После обращения Уполномоченного к руководству Главного государственного управления социальной защиты населения Псковской области жалоба М. признана обоснованной, его мать снова стала получать услуги по индивидуальной программе.

К сожалению, недостаточно обеспечена доступность предоставления стационарного социального обслуживания. В России действует 1277 таких стационарных учреждений социальной направленности, в которых проживает более 250 тыс. граждан. Среди контингента 56% пациентов нуждаются в постоянном уходе и медицинском обслуживании. Кроме того, действуют 28 геронтологических центров, рассчитанных на 7 тыс. человек. Из года в год растет очередность в дома престарелых и интернаты. Особенно сложно получить путевки в эти учреждения жителям сельской местности.

Помещения для проживания пожилых людей зачастую не соответствуют санитарным правилам, нормам и гигиеническим нормативам. Порядка 20% учреждений расположены в аварийных и ветхих зданиях послевоенной постройки.

Проблему можно решить за счет частных, коммерческих пансионатов, которых в Российской Федерации насчитывается около 20 тыс. Но проживать в них для пациента очень дорого - от 40 до 70 тыс. руб., - и отсутствует контроль со стороны государства, что приводит порой к трагедиям.

В результате пожара в частном доме для престарелых "Жемчужина" в г. Красноярске 28 августа 2017 г. погибли 3 пациента и несколько человек пострадали.

Аналогичное происшествие в г. Иркутске 18 октября 2017 г. показало, что деятельность частных домов требует регламентации. Проанализировав такие происшествия, Уполномоченный обратился к председателю Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов и к министру труда и социальной защиты Российской Федерации с предложением о внесении дополнений в [Федеральный закон](#) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации", касающихся механизма деятельности частных компаний, оказывающих социальные услуги престарелым и инвалидам (по проживанию и уходу) в организованных ими домах постоянного пребывания, и ответственности поставщиков услуг. Инициатива Уполномоченного была поддержана. Комитетом начата работа по подготовке изменений в Федеральный закон N 442-ФЗ. Минтруд России в рамках своей компетенции рассматривает предложения по совершенствованию регулирования контрольной деятельности за негосударственными организациями, представляющими социальные услуги.

В контексте развития гарантий социальной защиты лиц пожилого возраста требуется законодательно урегулировать такую форму социального обеспечения, как приемные семьи. Пилотными площадками для проведения данного эксперимента стали 30 регионов страны, из которых пионером выступила Самарская область, а в 2017 году к ней присоединились республики Татарстан и Башкортостан. И надо отметить, что жалоб от граждан, поселившихся в приемных семьях, Уполномоченному за последние три года не поступало.

Не утрачивают своей актуальности отдельные системные проблемы в сфере пенсионного обеспечения граждан.

Гражданину государством гарантируется минимальный размер пенсии по старости - это социальный стандарт жизни пенсионера, который определяется стоимостью потребительской корзины и устанавливается по стране один раз в год. В 2017 году величина прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации была установлена в размере 8540 руб. По состоянию на 1 января 2018 г. средний размер пенсий в стране составляет 13 323 руб.

Неработающим пенсионерам, доход которых ниже прожиточного минимума, государством предусмотрены дополнительные выплаты и льготы. Федеральная помощь адресована пенсионерам, которые получают меньше установленного прожиточного минимума. Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать размер прожиточного минимума пенсионера для определения социальной доплаты, мер социальной поддержки. Они составляют собственный список льгот и выплат, а также условия их предоставления. В состав пособий входят денежные компенсации за пользование жилплощадью, коммунальными услугами, средствами связи, транспортом.

В связи с переходом на принципы адресности и нуждаемости, т.е. перераспределения доплат в зависимости от имущественного положения получателей, в 2017 году во многих регионах страны пенсионеры утратили право на льготы и социальные выплаты. К примеру, в Республике Татарстан, Нижегородской области социальные выплаты прекращаются, если доход ветерана составляет 20 тыс. руб., в Республике Мордовия - 16 тыс. руб. Такая ситуация вызвала недовольство пенсионеров и других регионов, которое вылилось в акции протестов.

Так, на протяжении года на контроле Уполномоченного находилась ситуация в Самарской области, где проходили акции протеста ветеранов Великой Отечественной войны,

ветеранов труда, пенсионеров против отмены социальных льгот и выплат пенсионерам, чья пенсия составляет более 19 500 руб. Реформирование затронуло интересы 175 тыс. пенсионеров области. По поручению Президента Российской Федерации к ноябрю 2017 г. все отмененные ранее социальные выплаты были возвращены в полном объеме.

По мнению Уполномоченного, адресная поддержка малообеспеченных слоев населения должна продолжаться, но не за счет отмены льгот пенсионерам и ветеранам. И совсем недопустимо сокращение стандартного списка социальных льгот пенсионерам по старости, из которых многие являются инвалидами по состоянию здоровья, ветеранами труда.

Из поступающих к Уполномоченному жалоб видно, что при низком пенсионном обеспечении пенсионеры не всегда справляются с бременем оплаты жилищно-коммунальных услуг, а также взносов на проведение капитального ремонта для сохранения жилищного фонда. Законодательство предусматривает для пенсионеров предоставление субсидий и компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг и освобождает от некоторых выплат в связи с достижением гражданами определенного возраста. Вместе с тем данные выплаты приостанавливаются либо не предоставляются в случае возникновения задолженности по оплате, в связи с чем и без того сложное материальное положение малоимущих граждан только ухудшается.

К Уполномоченному обратился с жалобой Г., проживающий в г. Томске, который сообщил, что у него возникла задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, в связи с чем при обращении в компетентные органы ему было отказано в предоставлении предусмотренных законом льгот, он вносит указанную плату по мере начисления пенсии, однако из-за того, что попал в трудную жизненную ситуацию, у него отсутствует возможность своевременно погасить образовавшуюся задолженность. Кроме того, у него на иждивении находятся трое детей, один из которых является инвалидом 2 группы.

После обращения Уполномоченного в Департамент социальной защиты населения Томской области в связи со сложной жизненной ситуацией его семье оказана материальная помощь в размере 25 тыс. руб. на погашение задолженности по оплате коммунальных услуг.

Системный характер имеет проблема взыскания ранее полученных в установленном порядке страховых доплат в связи с возмещением вреда здоровью. В 2017 году Уполномоченному поступило 20 жалоб граждан по вопросу взыскания с них денежных средств, ранее полученных от ФСС России во исполнение вступивших в законную силу судебных решений о повышении размеров сумм возмещения вреда здоровью, причиненного на производстве. По исполнительным производствам был произведен арест имущества заявителей, обращено взыскание на пенсии.

Граждане сообщили, что акты органов правосудия, по которым они получили деньги, были впоследствии отменены в кассационном порядке. По заявлениям ФСС России суды приняли решения об обратном взыскании, и сейчас люди должны вернуть крупные денежные суммы. Все обратившиеся являются инвалидами вследствие несчастного случая на производстве либо профессионального заболевания. Полагая, что деньги получены законно, они распорядились ими, потратив на лечение и улучшение жилищных условий.

Затронутая проблема стала предметом обсуждения на состоявшейся 22 августа 2017 года рабочей встрече Уполномоченного с председателем ФСС России, который выразил понимание и готовность участвовать в работе над ее разрешением. Взаимодействие по каждому конкретному случаю способствовало развитию ситуации в позитивном ключе по отношению к пострадавшим гражданам.

Полагая, что расширительное толкование судами [пункта 5 части 4 статьи 392](#) ГПК РФ, приведшее к отмене судебных постановлений, противоречит [Конституции](#) Российской Федерации, Уполномоченный поддержал жалобы граждан и направил в Конституционный Суд Российской Федерации свое заключение по делу, указав, что истолкование

оспариваемой нормы в той мере, в которой оно допускает произвольное дополнение законодательных оснований для пересмотра дела по новым обстоятельствам, нарушает право граждан на государственную, в том числе судебную защиту, гарантированную Конституцией Российской Федерации. Сформулированная Уполномоченным позиция нашла отражение в принятом [постановлении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2017 г. N 24-П.

Наряду с этим Уполномоченному продолжают поступать многочисленные обращения по поводу несправедливости удержания с пенсий взысканий по исполнительным листам.

Большой общественный резонанс вызвало опубликованное в СМИ письмо Президенту Российской Федерации от 72-летнего малообеспеченного пенсионера из Оловянининского района Забайкальского края В., у которого с банковской карточки была снята месячная пенсия в счет погашения задолженности за коммунальные услуги, в связи с чем он остался без средств на питание и лекарства. Уполномоченный обратился к прокурору Забайкальского края, в результате чего пенсионеру половина пенсии была оперативно возвращена.

В соответствии с действующим законодательством взыскания по исполнительным листам обращаются на пенсии граждан в общем порядке с соблюдением ограничений, предусмотренных статьей 99 Федерального закона от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве". Согласно [частям 2, 3 статьи 99](#) указанного закона, при реализации исполнительного документа с должника-гражданина может быть удержано не более пятидесяти процентов заработной платы и иных доходов. Указанное ограничение не применяется при взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, возмещении вреда, причиненного здоровью, возмещении вреда в связи со смертью кормильца и возмещении ущерба, причиненного преступлением. В этих случаях размер удержания из заработной платы и иных доходов должника-гражданина не может превышать семидесяти процентов.

С учетом того, что пенсионеры являются особой категорией граждан, Уполномоченный предлагает внести изменения в [статью 99](#) Федерального закона от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", ограничивающие величину ежемесячных взысканий денежных средств с пенсионеров, чтобы после вычета у них оставалась сумма не меньше прожиточного минимума, установленного в регионе.

5.5. Защита прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов

Военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов - отдельная категория граждан, объединенных профессиональной деятельностью, направленной на предотвращение внутренних и внешних угроз национальной безопасности России, на создание условий для реализации конституционных прав и свобод граждан, устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. Выполнение этих задач требует большой моральной стойкости, профессионального мастерства и мужества, готовности не щадить свои силы, а в случае необходимости - и жизни при выполнении служебного долга. В связи с этим соблюдение прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов находится в сфере особого внимания Уполномоченного.

На протяжении многих лет в рамках подписанного 16 июня 2006 г. Соглашения о порядке взаимодействия Уполномоченного и Главной военной прокуратуры сотрудники Аппарата Уполномоченного совместно с офицерами военной прокуратуры принимают участие в работе выездных приемных в различных гарнизонах страны. Во время командировок осуществляется личный прием военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей, лиц гражданского персонала воинских частей, а также инспектируются воинские части и места содержания арестованных, проводятся беседы и

встречи с военнослужащими, проверяется исполнение по отношению к ним действующего законодательства, а при выявлении нарушений принимаются меры к их устранению.

В 2017 г. были осуществлены совместные выезды на Балтийский флот, в Южный военный округ, а также в дисциплинарную воинскую часть. По результатам проведенных проверок Минобороны России направлены предложения в защиту прав военнослужащих, проходящих службу в Калининградской области, и осужденных военнослужащих, находящихся в дисциплинарном батальоне.

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации (далее - военнослужащие) с 11 ноября 2009 года действует [Меморандум](#) Уполномоченного и Минобороны России, который усиливает конструктивный диалог между Аппаратом Уполномоченного и специалистами различных служб Минобороны России.

Юрисдикцией Уполномоченного также охвачены вопросы защиты прав сотрудников правоохранительных органов, при решении которых Уполномоченный опирается на заключенные межведомственные документы - Меморандум о сотрудничестве Уполномоченного и МВД России и Соглашение о взаимодействии Уполномоченного и МЧС России.

В результате взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти в 2017 году были восстановлены права более 1100 военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, в том числе по жилищным вопросам - 40 семей, по вопросам пенсионного обеспечения и предоставления льгот - 606 граждан, по вопросам регистрации - более 300 граждан.

Вместе с тем проблемы реализации прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов остаются. В 2017 году Уполномоченному поступило 1722 обращения, преимущественно по вопросам реализации жилищных прав и социального обеспечения.

Как и в прошлом году, основная часть обращений в сфере реализации жилищных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов касалась предоставления жилья либо единовременной социальной выплаты для его приобретения.

Вопросы бессрочной задержки предоставления жилых помещений и единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам правоохранительных органов уже освещались в [Докладе](#) Уполномоченного за 2016 год. К сожалению, за истекший период положение дел не изменилось. На финансирование мероприятий по обеспечению жилыми помещениями сотрудников правоохранительных органов и пенсионеров на 2017 год в бюджет МВД России было выделено 1,29 млрд руб. (в 2016 году - 1,28 млрд руб.), а ФСИН России - 746,5 млн руб. (в 2016 году - 284,5 млн руб.). Несколько больше средств предоставлено на обеспечение единовременной социальной выплатой для приобретения или строительства жилого помещения: МВД России - 2,09 млрд руб. (в 2016 году - 2,47 млрд руб.); ФСИН России - 1,991 млрд руб. (в 2016 году - 2,188 млрд руб.).

Однако средств федерального бюджета, выделяемых на решение жилищных проблем сотрудников правоохранительных органов, явно недостаточно, очередь движется медленно. Так, по состоянию на 1 января 2018 г. на учет нуждающихся в жилых помещениях состояло 37 609 сотрудников органов внутренних дел (на 1 января 2017 г. - 41 046 человек) и 8295 сотрудников уголовно-исполнительной системы (на 1 января 2017 г. - 6958 человек). В настоящее время первыми на получение жилого помещения состоят очередники, принятые на учет в МВД России в 1986 году, а во ФСИН России - в 1983-1988 годах.

Аналогично обстоят дела с предоставлением сотрудникам правоохранительных органов единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого

помещения, хотя определенный прогресс и наметился. На 1 января 2018 г. в очереди на получение данной социальной выплаты состояло 94 917 сотрудников органов внутренних дел (на 1 января 2017 г. - 91 474 человека) и 16 260 сотрудников уголовно-исполнительной системы (на 1 января 2017 г. - 7427 человек). При сохранении такого объема выделяемых денежных средств для решения жилищного вопроса потребуются долгие годы.

Статистика свидетельствует о недостаточном выполнении государством своих обязательств по обеспечению сотрудников правоохранительной и пенитенциарной систем жилыми помещениями в разумные сроки. В этой связи Правительству Российской Федерации представляется необходимым рекомендовать дополнительные возможности и средства для финансирования мероприятий по обеспечению жильем названной категории граждан.

В 2017 году сохраняла свою актуальность проблема обеспечения жильем граждан Российской Федерации из числа бывших военнослужащих вооруженных сил Украины, проживающих в Республике Крым и городе Севастополе.

Так, бывший военнослужащий Б. в обращении к Уполномоченному пишет: "Вся моя семья русские, уволился в запас из вооруженных сил Украины в 1995 г., и с этого года семья находилась в очереди для получения жилья. В этом году мне исполнится 68 лет, очень просим Вас войти в наше положение и помочь семье офицера в обеспечении жильем".

В обращениях председателя региональной общественной организации "Объединение военнослужащих запаса Севастополя", адресованных Уполномоченному от имени семей военнослужащих запаса, уволенных до 16 марта 2014 г., отмечается, что "департамент жилищного обеспечения Минобороны России отказывает нам в постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, ссылаясь на отсутствие нормативных правовых актов; после окончания переходного периода (1 января 2015 г.), социальные гарантии военнослужащих запаса из числа бывших граждан Украины до сих пор не приведены в соответствие с социальными гарантиями аналогичной категории граждан Российской Федерации...".

В своем [Докладе](#) за 2016 год Уполномоченный высказывался за принятие по данному вопросу соответствующего Указа Президента Российской Федерации. Проблема решена: 22 марта 2018 г. Президентом Российской Федерации был подписан [Указ](#) N 116 "Об обеспечении жилыми помещениями отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города Севастополя". Указ предоставил возможность обеспечения жилыми помещениями более 100 семей граждан Российской Федерации из числа бывших военнослужащих вооруженных сил Украины, состоявших на учете нуждающихся в жилых помещениях и уволенных до 18 марта 2014 г.

Наряду с этим Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что в настоящее время также урегулированы вопросы регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации из числа бывших военнослужащих вооруженных сил Украины и членов их семей, проживающих в Республике Крым и городе Севастополе. С целью разрешения этой задачи с участием Уполномоченного два года проводились совещания, осуществлялись выезды на места. В итоге проблема была озвучена Президенту Российской Федерации, который поручил Правительству Российской Федерации принять меры к ее разрешению.

По результатам проведенной работы принято [постановление](#) Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. N 1379 "О регистрации по месту жительства отдельной категории проживающих на территориях Республики Крым и города Севастополя граждан Российской Федерации". Гражданам Российской Федерации из числа бывших военнослужащих вооруженных сил Украины и членам их семей предоставлена возможность зарегистрироваться по адресу военного комиссариата, расположенного на территории их места жительства, что позволяет им реализовать свои конституционные права.

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений по рассматриваемой теме

выявил еще одну острую жилищную проблему. При исчислении стажа военнослужащим для постановки на жилищный учет не засчитывается прошлая служба в правоохранительных органах.

По мнению Уполномоченного, такой подход нарушает конституционное право на жилище. Он не соответствует и сложившейся законодательной практике суммирования стажей военной и правоохранительной служб при решении других социальных вопросов. Так, для назначения военной пенсии в выслугу лет наряду с военной службой засчитывается и служба в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе и ряде других силовых ведомств. Аналогично решается вопрос и при реализации права на получение за счет средств федерального бюджета социальной выплаты для приобретения жилого помещения, удостоверяемой государственным жилищным сертификатом.

В связи с изложенным, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в нормативные правовые акты Российской Федерации изменений, предусматривающих учет выслуги лет на военной и правоохранительной службах при исчислении общей продолжительности службы для реализации гражданами права на жилище и другие меры социальной поддержки.

Кроме жилищной проблематики, много корреспонденции поступает Уполномоченному по вопросам социального обеспечения военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, большая часть которых касается пенсионного обеспечения. В рамках компетенции, предоставленной федеральным конституционным законом, Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных пенсионных прав граждан, получающих военную пенсию.

В июле 2017 г. к Уполномоченному обратилась одиноко проживающая в Рязанской области 80-летняя Г. по вопросу начисления надбавки к выплачиваемой пенсии в связи с гибелью второго кормильца - младшего сына, сотрудника полиции (ее старший сын и муж умерли ранее). В результате проведенной работы вопрос был решен положительно, к получаемой Г. пенсии в соответствии со [ст. 38](#) Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей" начислена надбавка в размере 200% расчетного размера пенсии, указанного в [ч. 1 ст. 46](#) названного Закона. Г. подтвердила получение надбавки к пенсии в благодарственном письме Уполномоченному.

Часто в обращениях граждане поднимают вопрос о нарушениях законодательства, регулирующего повышение военных пенсий, в частности, о неисполнении положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 604 "О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации" в части увеличения размеров военных пенсий. Действительно, [подпункт "г" пункта 1](#) названного Указа содержит требование о ежегодном увеличении военных пенсий не менее чем на 2% сверх уровня инфляции, однако на практике это требование не исполняется.

Уполномоченный считает неприемлемым ущемление пенсионных прав ветеранов военной и правоохранительной службы и поддерживает предложение Государственной Думы Правительству Российской Федерации обеспечить в течение 2018 года выполнение в полном объеме требований [подпункта "г" пункта 1](#) упомянутого Указа Президента Российской Федерации.

Еще одна проблема социального характера была выявлена в ходе совместной выездной приемной Уполномоченного и органов военной прокуратуры, которая состоялась на Балтийском флоте в июне 2017 года. Военнослужащие, проходящие службу в Калининградской области, обратились с просьбой о содействии в решении вопроса о компенсации расходов на проезд воздушным транспортом к месту использования основного

отпуска на территории других субъектов Российской Федерации и обратно.

Ранее военнослужащие и члены семей военных по контракту имели право на бесплатный проезд железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным транспортом к местам использования основного отпуска и обратно. Однако в рамках проведенной в 2011 году реформы денежного довольствия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации право на проезд в отпуск на безвозмездной основе было сохранено только за военнослужащими, проходящими службу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими и (или) экологическими условиями, в том числе отдаленных, а также на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа, и за пределами территории Российской Федерации.

Уполномоченный полагает, что эта норма должна распространяться как на военнослужащих, так и сотрудников правоохранительных органов, проходящих службу в Калининградской области. В силу анклавного положения этого региона, отделенного от территории Российской Федерации несколькими государственными границами, по существу единственно возможным транспортом для военнослужащих и членов их семей остается воздушный. Выходом из создавшегося положения является внесение соответствующих изменений в статью [Федерального закона](#) "О статусе военнослужащих", утверждающих аналогичный порядок, установленный для семей военнослужащих, проходящих службу за пределами Российской Федерации.

Согласно статистике рассмотренных Уполномоченным заявлений, четвертая часть (26,8%) обращений военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов касается вопросов прохождения службы и увольнения с нее. Жалобы данной категории охватывают широкий спектр служебных правоотношений: поступление (призыв) на службу, назначение на должность, продвижение по службе, присвоение воинского (специального) звания, награждение государственными и ведомственными наградами, проведение аттестации, повышение квалификации, перевод к новому месту службы, предоставление отпусков, увольнение со службы.

Для проверки обращений по вопросам прохождения службы и увольнения с нее Уполномоченным привлекаются органы военного управления и прокуратуры. По результатам проверок, инициированных Уполномоченным, нарушенные права граждан, как правило, восстанавливаются.

Так, например, полковник внутренней службы М. обратился с жалобой на руководство ФКУ ЛИУ-4 УФСИН России по Удмуртской Республике в связи с нарушением порядка проведения аттестации, рассмотрения поданного им рапорта об увольнении со службы, производства причитающихся выплат, выдачи трудовой книжки. Поступивший на запрос Уполномоченного ответ Управления кадров о проведенной проверке подтвердил указанные заявителем факты. Выявленные нарушения были устранены: заявителю была выдана трудовая книжка, произведены соответствующие денежные выплаты, после чего он был уволен со службы по имеющемуся основанию. Виновные в допущенных нарушениях лица были привлечены к дисциплинарной ответственности.

В ходе проверок выявлено, что в отдельных случаях командованием воинских подразделений кадровые решения принимаются без учета фактических обстоятельств, в которых оказались заявители. В этих случаях Уполномоченный инициирует дополнительное изучение всех обстоятельств дела и во многих случаях добивается положительного результата.

Так, военнослужащая по контракту Д. обратилась к Уполномоченному за содействием в отмене уже подписанного приказа о ее переводе к новому месту службы в другой гарнизон. Просьба женщины-военнослужащей была обусловлена обстоятельствами, вызванными серьезным заболеванием одного из двоих детей, а также онкологическим заболеванием

матери. По обращению Уполномоченного руководством Минобороны России принято решение об отмене приказа о переводе заявительницы к новому месту службы по семейным обстоятельствам.

Постоянного внимания органов власти всех уровней требуют вопросы социальной поддержки семей военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей. Очень важно, чтобы на пути решения этой задачи, имеющей мощную нравственную нагрузку, в унисон с федеральной властью были активны и субъекты Российской Федерации.

В течение 2017 г. на контроле Уполномоченного оставался вопрос восстановления права членов семей погибших (умерших) сотрудников МВД России на бесплатный проезд в общественном транспорте Новосибирской области. Об этой проблеме Уполномоченный говорил в [Докладе](#) за 2016 г. Следует отметить, что органы власти области с пониманием и с гражданской ответственностью отнеслись к предложениям Уполномоченного. Правительством Новосибирской области членам семей сотрудников органов внутренних дел, погибших при исполнении служебных обязанностей, выплачена компенсация стоимости проезда, а 5 июля 2017 г. принят Закон Новосибирской области, которым нетрудоспособным членам семей лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и войск национальной гвардии, погибших при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), предоставлено право проезда по муниципальным и межмуниципальным маршрутам на основании приобретаемого специального месячного проездного билета.

Вместе с этим Уполномоченный обращает внимание руководителей субъектов Российской Федерации на необходимость принятия дополнительных мер социальной поддержки семей военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей.

Системный характер имеет проблема соблюдения прав граждан при передаче имущества военных городков, утративших статус закрытых, а также служебного жилого фонда от органов военного управления в муниципальную собственность. Проживание в закрытом военном городке (далее - ЗВГ) накладывает на граждан определенные ограничения их прав и свобод. В связи с тем, что в ЗВГ зачастую проживают граждане, давно утратившие связь с Минобороны России, они необоснованно лишены некоторых видов прав и свобод, к примеру, ограничены в праве на приватизацию жилья и свободу переселения. Данная проблема, в части реализации права на приватизацию жилых помещений, касается не только гражданских лиц, но и уволенных с военной службы граждан, оставшихся проживать в служебных квартирах.

К моменту ликвидации воинских частей и снятия с военного городка статуса закрытого Минобороны России прекращает или существенно снижает финансирование расходов на содержание и эксплуатацию объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры в этих зонах. В результате страдают и терпят лишения граждане. Выходом из создавшегося положения является передача жилого фонда и других объектов социальной инфраструктуры ЗВГ на содержание органов местного самоуправления. Однако и эти вопросы решаются крайне медленно. Решение проблемы находится на контроле у Уполномоченного.

5.6. Содействие в защите прав и законных интересов российских граждан, находящихся за пределами Российской Федерации

Для современного международного сообщества является нормой свобода

передвижения людей по миру, выбора места пребывания и жительства. По данным Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), в 2017 году число граждан, выезжавших за пределы Российской Федерации в туристических целях, увеличилось на 47,8% по отношению к 2016 году и составило 14 млн 587 тыс. человек. В деловых целях выехало 760,6 тыс. человек, что на 3% больше, чем в 2016 году. По данным Минобрнауки России, до 60 тыс. российских студентов в 2017 году обучались по различным образовательным программам в зарубежных университетах. Вместе с тем в прошлом году сократилось число граждан, переехавших на постоянное место жительства в другие страны на 17,7% (126 человек). По экспертным оценкам, около миллиона граждан Российской Федерации имеют гражданство других государств или вид на жительство за границей.

В целях повышения гарантий свободы передвижения российских граждан был принят [Федеральный закон](#) от 19 февраля 2018 г. N 28-ФЗ, работа над которым в 2017 году осуществлялась при участии Уполномоченного в рамках Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности. Федеральный закон предусматривает упрощение порядка выдачи загранпаспортов путем сокращения срока их оформления по месту пребывания с 4 до 3 месяцев.

В соответствии со [статьей 7](#) Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации. Органы государственной власти, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны содействовать тому, чтобы гражданам была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Государственная поддержка гарантируется также нашим соотечественникам. По экспертным оценкам, российская диаспора в мире составляет от 25 до 30 млн человек, по численности это третья - четвертая диаспора в мире. Согласно [Федеральному закону](#) от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" Российская Федерация в лице ее компетентных органов оказывает поддержку и помощь соотечественникам в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации с учетом правового регулирования в иностранных государствах.

В рамках своего мандата Уполномоченный также способствует защите прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также помогает соотечественникам за рубежом. Обратная связь и востребованность участия Уполномоченного подтверждаются обращениями, поступающими к нему.

В 2017 году в Аппарате Уполномоченного зарегистрировано 687 заявлений физических лиц и общественных организаций по вопросу оказания помощи российским гражданам, находящимся за рубежом. Наибольшее число обращений поступило из стран ближнего зарубежья: Украины, Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Республики Узбекистан.

В три раза меньше - 186 обращений поступило из стран дальнего зарубежья, среди которых больше всего из Германии, США, Турции, Эстонии, Латвии.

Если сравнить эти цифры со статистикой прошлых лет, к примеру, с 2016 годом, то можно говорить о тенденции ее снижения. Так, общее количество жалоб в прошлом году

составило 773, из них из стран дальнего зарубежья - 212, а ближнего зарубежья - 561. Общее количество поступивших обращений снизилось на 11%: по странам ближнего зарубежья - на 9%, дальнего зарубежья - на 17%.

Российские граждане, временно находящиеся за границей, чаще всего просили оказать помощь в возвращении на Родину, освобождении из тюрем, смягчении уголовного наказания, экстрадиции, предоставлении юридической помощи, помощи в получении медицинских услуг, возвращении несовершеннолетних, незаконно вывезенных за рубеж.

К Уполномоченному поступило обращение в отношении осужденного - гражданина Российской Федерации Г., отбывающего наказание в г. Измир (Турция), о переводе его в другую камеру в целях защиты его прав. В связи с обращением Уполномоченного в МИД России, Г. был переведен в другую камеру, ему также оказана помощь в установлении контакта с супругой.

Часто к Уполномоченному поступают просьбы об оказании содействия в возвращении на Родину российских граждан, пребывающих за рубежом, в том числе моряков, которые удерживаются на территории иностранных государств из-за недобросовестных работодателей, нарушающих правила перевозки грузов.

К Уполномоченному обратилась К. в защиту прав своего сына гражданина Российской Федерации, матроса российского сухогруза "Мерле" петербургской компании "MT group", задержанного 5 марта 2017 г. у побережья Ливии и отконвоированного на военно-морскую базу в порт г. Триполи. По сообщению заявительницы, экипаж судна, состоящий из 7 человек, снят с судна и перемещен в тюрьму на базу Митинга (Ливия). Уполномоченным было направлено обращение в МИД России с просьбой предоставить информацию о предпринятых мерах по урегулированию возникшей кризисной ситуации с российскими гражданами в Ливии.

Благодаря совместным действиям Уполномоченного с МИД России были освобождены все члены экипажа российского сухогруза "Мерле", в том числе и сын заявительницы К., который в апреле 2017 г. выехал на Родину.

В секторе взаимодействия с соотечественниками к Уполномоченному поступали ходатайства о переселении в Российскую Федерацию, решении трудовых вопросов, получении субсидий и социальных пособий, поступлении в высшие учебные заведения, оказании содействия в преподавании им русского языка, в том числе права обучаться на родном языке.

В 2017 году от соотечественников поступило 29 обращений с просьбой оказать помощь в переселении в Российскую Федерацию в рамках [Государственной программы](#) по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее - Государственная программа). В настоящее время реализацию Государственной программы осуществляет 61 субъект Российской Федерации. В течение года принято 84,5 тыс. заявлений об участии в Государственной программе, в том числе 44,2 тыс. заявлений от соотечественников за рубежом. На учет поставлено 118,6 тыс. участников Государственной программы с членами семей.

При содействии Уполномоченного положительно разрешен вопрос о "повторном" участии в [Государственной программе](#) гражданина Украины Г. В 2014 г. Г. и его семье было предоставлено временное убежище в Российской Федерации, в 2015 г. он стал участником Государственной программы в Тамбовской области, но предусмотренную государственную поддержку не получил, кроме так называемых "подъемных" (пособия на обустройство), которые возвратил после переезда в Мурманскую область, где нашел работу по специальности на Оленегорском механическом заводе. В участии в Государственной программе в Мурманской области Г. отказали в связи с отсутствием в законодательстве норм о повторном участии. Учитывая обстоятельства дела и его социальную значимость, в МВД

России было направлено ходатайство Уполномоченного о внесении в действующее законодательство соответствующих изменений, допускающих повторное участие в Государственной программе лиц, не получивших государственную поддержку как участники Государственной программы. В результате принятых мер 5 июля 2017 г. УМВД России по Мурманской области приняло решение о выдаче Г. свидетельства участника Государственной программы.

Ввиду того, что проблема реализации [Государственной программы](#) остается актуальной, в том числе и в связи с человеческим фактором, то есть нарушениями в сфере правоприменения, Уполномоченный поддерживает инициативу МВД России о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам реализации Государственной программы. Разработанный в этой связи проект Указа Президента Российской Федерации предусматривает возможность повторного участия соотечественника в Государственной программе в случае добровольного отказа от статуса участника или статуса члена семьи участника. Принятие документа позволит укрепить гарантии прав соотечественников на получение мер государственной поддержки, предусмотренных при возвращении на историческую Родину.

К Уполномоченному поступило обращение гражданина Украины К., являющегося участником [Государственной программы](#). В обращении заявитель сообщал о трудностях при оформлении документов, необходимых для проживания на территории Российской Федерации К. и членов его семьи. В защиту прав заявителя, его жены и ребенка Уполномоченным было направлено обращение в Управление по вопросам миграции УМВД России по Ярославской области. В результате К., его жене и несовершеннолетнему сыну, рожденному на территории России, было оказано содействие в постановке на миграционный учет, разрешено временное проживание на территории Российской Федерации как участникам Государственной программы. Кроме того, К. даны исчерпывающие разъяснения относительно получения социальной поддержки и порядка приобретения гражданства Российской Федерации всеми членами его семьи.

В тесном взаимодействии с МИД России и омбудсменами зарубежных стран удалось оказать помощь в реализации и защите прав более 500 гражданам по 45 обращениям.

К Уполномоченному обратилась мать гражданина Российской Федерации С., который был задержан в аэропорту Гонконга при попытке провоза наркотического вещества. Как следует из обращения, ее сын нуждается в ежедневном приеме лекарства. Также ей было неизвестно его местонахождение и избранная мера пресечения. В ходе работы по данной жалобе Уполномоченный направил обращение в Консульский Департамент МИД России с просьбой предоставить имеющиеся сведения по делу С. и оказать содействие в охране здоровья задержанного. Такая информация была предоставлена, медицинская помощь оказана, о чем была проинформирована заявительница.

На протяжении пяти лет Уполномоченный совместно с компетентными органами занимался защитой трудовых прав большого числа российских граждан, ранее проживавших на территории Республики Узбекистан.

К Уполномоченному с 2012 г. поступали многочисленные коллективные обращения от заявителей, которым задерживали выплаты денежных средств по возмещению вреда здоровью, причиненного в период трудовой деятельности на территории Республики Узбекистан. 26 июня 2014 г. Уполномоченный направил письмо по этому вопросу в Правительство Российской Федерации с просьбой проработать альтернативный механизм перечисления денежных средств по возмещению ущерба российским гражданам, работавшим ранее в Республике Узбекистан. В результате работы Межведомственной комиссии по экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан были приняты меры по организации возмещения вреда гражданам Российской Федерации и Республики Узбекистан, соответствующие выплаты возобновлены на

регулярной основе, а накопившиеся задолженности погашены.

В ходе оказания помощи соотечественникам, проживающим за рубежом, важное место занимает взаимодействие с иностранными партнерами, поэтому Уполномоченный большое внимание отводит правозащитной дипломатии на уровне двусторонних отношений с омбудсменами зарубежных государств, особенно с теми из них, с которыми заключены соглашения о сотрудничестве.

В этом же ключе положительные результаты в защите прав и законных интересов российских граждан достигнуты во взаимодействии Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Уполномоченным Верховной Рады Украины.

На рассмотрении Уполномоченного находилось также резонансное обращение в защиту прав военнослужащих Российской Федерации О. и Б., которые были похищены СБУ Украины на границе с Россией и обвинялись в совершении преступлений, таких как дезертирство и государственная измена. Уполномоченному в результате взаимодействия с Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека удалось посетить граждан О. и Б. в СИЗО г. Николаева Украины и оказать им содействие в получении необходимой медицинской и юридической помощи.

Анализ жалоб, поступающих к Уполномоченному по вопросам защиты прав граждан Российской Федерации и соотечественников за рубежом, позволил назвать в указанной сфере ряд системных проблем, требующих взвешенного и оперативного решения.

В последнее время участились случаи выдачи российских граждан с территории третьих стран по запросу государственных органов США в нарушение норм международного права. К сожалению, обращения Уполномоченного к компетентным органам зарубежных государств в защиту прав российских граждан С. Лисова, П. Левашова были проигнорированы.

Уполномоченный особое внимание придает вопросам сохранения русского языка и культуры за рубежом. Более двух лет прошло с момента утверждения Президентом Российской Федерации [Концепции](#) "Русская школа за рубежом" и Концепции государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом, определяющих приоритетные цели и задачи российской политики в отношении образования на русском языке в международном образовательном пространстве. По мнению Уполномоченного, реализацию этих концепций следует максимально ускорить, поскольку эти документы направлены на расширение возможностей для детей из семей соотечественников, сохранить для общения русский язык. Важно, чтобы российские соотечественники были интегрированы в местное общество, но могли при этом сохранить свою национальную и культурную идентичность, свободно пользоваться родным языком, обучать на нем детей, заниматься профессиональной деятельностью, которую они выбрали без искусственных преград.

5.7. Защита прав иностранных граждан

Российское государство аккумулирует масштабные миграционные потоки. По данным МВД России, на территорию России в различных целях (туризм, работа, учеба, лечение и т.п.) в 2017 году въехало более 17,1 млн иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - иностранные граждане). Для осуществления трудовой деятельности иностранным гражданам оформлено (продлено) более 1,7 млн патентов и 148,3 тыс. разрешений на работу. Всего же по состоянию на 1 января 2018 г. на территории Российской Федерации находилось 9,3 млн иностранных граждан.

Иностранные граждане в России обладают всеми правами человека, которые закреплены в [Конституции](#) Российской Федерации, на них распространяет действие правозащитный механизм, определенный для российских граждан. Соответственно, они

могут обращаться за защитой своих прав к уполномоченным по правам человека.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 1643 обращения по вопросам соблюдения и защиты прав иностранных граждан, в основном от граждан государств бывшего СССР. В этих обращениях был затронут широкий спектр вопросов - от просьбы в содействии в получении гражданства Российской Федерации до жалоб на конкретные действия органов власти по выдворению из Российской Федерации.

По результатам рассмотрения жалоб, проверки их обоснованности удалось отменить решения о запрете въезда на территорию России 11 иностранным гражданам; 7 гражданам предоставлено разрешение на временное проживание или вид на жительство; 6 гражданам продлен срок временного пребывания на территории России; 6 гражданам предоставлено убежище на территории Российской Федерации.

Ниже дан анализ обращений, поступивших от иностранных граждан по вопросам въезда в Российскую Федерацию, выдворения из Российской Федерации и легализации пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. Остальная тематика защиты прав иностранных граждан рассмотрена в других параграфах Доклада.

Первую и самую многочисленную из названных групп составляют обращения иностранных граждан в связи с установленными для них ограничениями на въезд на территорию Российской Федерации. Основания для запретов определены в [статьях 26 и 27](#) Федерального закона от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Изучение обращений показывает, что иностранные граждане знают о законодательных предписаниях и, как правило, не оспаривают принятые в соответствии с ними ограничения. Но в обращениях справедливо указывается, что в базы данных миграционных органов не всегда своевременно вносятся сведения об отмене этих ограничений.

К Уполномоченному обратился гражданин Российской Федерации А. за содействием в исключении из базы данных МВД России сведений о наличии запрета на въезд его супруги, гражданки Украины С. В феврале 2017 г. решением Советского районного суда г. Брянска отменено решение о запрете ей въезда на территорию Российской Федерации, однако необходимые изменения в соответствующую базу данных не были внесены. Только после вмешательства Уполномоченного УВМ МВД России по Брянской области 24 июля 2017 г. приняло решение об открытии въезда С. и внесло соответствующие изменения в информационный ресурс МВД России.

Следующая проблема заключается в том, что при принятии решения об ограничении въезда на территорию Российской Федерации миграционные органы не каждый раз учитывают семейное положение иностранного гражданина и наличие у него членов семьи - граждан Российской Федерации. Это является прямой обязанностью миграционных органов.

К Уполномоченному обратилась М., гражданка Российской Федерации, в защиту прав своего сына В., гражданина Республики Армения. Несмотря на то, что члены семьи В. являлись гражданами Российской Федерации, данное обстоятельство не было учтено УФМС России по Курской области при принятии решения об отказе В. во въезде на территорию Российской Федерации. Соответствующее решение было оспорено в судебном порядке и отменено Ленинским районным судом г. Курска в августе 2016 г. Вместе с тем, несмотря на его отмену, у В. возникли трудности при въезде на территорию России. По поступившей информации, В. исключен из списка лиц, въезд которым на территорию Российской Федерации не разрешен. Таким образом, обстоятельства, препятствующие въезду В. на территорию России, были устранены.

Много обращений поступает по вопросу легализации пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, являющихся членами семей граждан Российской Федерации, но при этом не имеющих разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации. Положения законодательства не

предусматривают преимуществ для названной категории лиц, что не в полной мере соответствует принципу защиты семьи, провозглашенному в [части 1 статьи 38](#) Конституции Российской Федерации и действующему как в отношении российских граждан, так и в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем в ряде случаев миграционные органы с пониманием отнеслись к соответствующим обращениям Уполномоченного, и в результате удалось разрешить проблемы конкретных семей.

Так, гражданка Республики Узбекистан Ф. 1943 г. р., уроженка Самарской области, обратилась к Уполномоченному с просьбой о содействии в легализации своего пребывания на территории Российской Федерации. Она прибыла из Узбекистана для постоянного проживания в России в 2003 г. и не смогла оформить документы, когда в октябре 2016 г. у нее закончился срок действия разрешения на временное проживание. У Ф. на территории Российской Федерации проживают совершеннолетние дети - граждане Российской Федерации, осуществляющие за ней уход. По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного решением ГУВМ МВД России Ф. поставлена на учет по месту пребывания, у нее принято заявление о выдаче разрешения на временное проживание.

К Уполномоченному поступало много обращений российских граждан о существующих проблемах в легализации пребывания на территории Российской Федерации членов их семей, являющихся иностранными гражданами. В этой связи Уполномоченный предложил МВД России рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство в части продления срока временного пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан. В целях решения названных вопросов МВД России разработан проект федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", которым, в частности, предусмотрена возможность продления срока временного пребывания на период до одного года для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в безвизовом порядке или по обыкновенной частной визе и являющегося членом семьи гражданина Российской Федерации, имеющего место жительства в России. Принятие такого закона, несомненно, будет способствовать укреплению гарантий конституционного права на защиту семьи, материнства и детства.

На протяжении последних лет не уменьшается поток обращений в связи с принятыми судебными и другими полномочными органами решениями о депортации и административном выдворении иностранных граждан за пределы территории Российской Федерации. Граждане не согласны с принятыми в отношении них решениями о нежелательности пребывания на территории России и выдворении в страну, гражданами которой они являются, либо в страну прежнего пребывания. И порой их жалобы справедливы.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Узбекистана Н., которому постановлением Басманного районного суда города Москвы от 1 августа 2017 г. за совершение административного правонарушения было назначено наказание в виде административного штрафа в размере 5000 руб. с административным выдворением за пределы России. До вступления в силу постановления суд поместил Н. в ЦВСИГ. Заявитель просил Уполномоченного об оказании помощи в его выдворении не в Узбекистан, а на территорию одного из государств Евросоюза, поскольку в Узбекистане он будет подвергнут наказанию в связи с нетрадиционной сексуальной ориентацией. Административное выдворение было приостановлено на основании решения ЕСПЧ от 4 августа 2017 г. о применении в отношении Н. предварительной меры в виде запрета высылки его в Узбекистан в течение срока проведения судебного разбирательства в ЕСПЧ. При этом Н. было выдано разрешение на временное пребывание в ФРГ и оформлен проездной документ Международного Комитета Красного Креста для выезда за пределы Российской Федерации, а также виза на въезд в ФРГ. Уполномоченный направил в Верховный Суд Российской Федерации ходатайство о проверке постановления суда в части содержания Н. в ЦВСИГ в

течение неопределенного срока и административного выдворения и просил заменить выдворение на контролируемый самостоятельный выезд. Судья Верховного Суда Российской Федерации согласился с доводами, приведенными в ходатайстве Уполномоченного, и [постановлением](#) от 22 января 2018 г. отменил ранее вынесенные судебные решения в отношении Н., направил дело на новое рассмотрение в Московский городской суд. По итогам рассмотрения дела в феврале 2018 г. гражданин Н. смог выехать в ФРГ.

Иностранные граждане жалуются также на длительность процедуры выдворения, потому что все это время им приходится находиться в центрах временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ), ожидая отправления в страну гражданской принадлежности. В соответствии с [частью 1 статьи 31.9](#) КоАП РФ предельное время содержания иностранных граждан в ЦВСИГ может достигать двух лет.

К Уполномоченному поступило коллективное обращение иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ N 2 ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, которые жаловались на длительное содержание в учреждении. В целях защиты их прав Уполномоченный обратился в прокуратуру Ленинградской области. По результатам проверки, проведенной органами прокуратуры, было установлено, что производства окончены в связи с выдворением за пределы Российской Федерации в отношении 31 заявителя, в отношении 5 заявителей продолжается работа по установлению их личности, выдворение 4 обратившихся к Уполномоченному лиц невозможно в связи с их самовольным уходом из ЦВСИГ. В отношении 5 заявителей исполнительное производство было прекращено ввиду отмены судебного решения о выдворении или отказов иностранных государств в документировании соответствующих лиц. В связи с нарушениями, допущенными в ходе содержания иностранных граждан в ЦВСИГ, начальнику ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области прокурором внесено представление, начальник ЦВСИГ привлечен к дисциплинарной ответственности.

Уполномоченный надеется, что выделение дополнительных бюджетных ассигнований на осуществление функций по принудительному выдворению в определенной степени снимет остроту проблемы.

Анализ обращений позволяет также обратить внимание уполномоченных органов на формализм, свойственный порой принятию решения о помещении лиц, подлежащих выдворению, в ЦВСИГ. При этом не всегда учитываются все обстоятельства дела, позволяющие обойтись без этой обеспечительной меры.

Так, 23 декабря 2017 г. в поезде N 23 "Москва - Одесса" сотрудниками МВД России был задержан гражданин Украины В. Основанием задержания послужило сомнение в подлинности штампа в его заграничном паспорте о продлении пребывания на территории России. Постановлением Володарского районного суда г. Брянска он был в тот же день привлечен к административной ответственности по [ч. 1.1 ст. 18](#) КоАП России, и суд назначил ему административное наказание в виде штрафа в размере 2000 руб. и административное выдворение за пределы Российской Федерации. До исполнения решения суда о принудительном выдворении он был помещен в ЦВСИГ территориального органа, хотя штраф им был уплачен сразу же. Не вдаваясь в оценку законности привлечения к административной ответственности, поскольку от гражданина не поступили соответствующие документы, Уполномоченный обратился в правоохранительные органы и к региональному уполномоченному с просьбой установить целесообразность содержания В. в центре. По результатам проверки вопрос был решен положительно, и 29 декабря 2017 г. В. вместе с прибывшими за ним родителями убыл на Украину.

ГАРАНТ:

По-видимому, в тексте предыдущего абзаца допущена опечатка. Имеется в виду "[ч. 1.1 ст. 18.8](#)"

Уполномоченный неоднократно отмечал, что содержание в ЦВСИГ является только средством обеспечения исполнения административных наказаний, а определение индивидуального предельного срока содержания иностранных граждан в ЦВСИГ должно быть соразмерным преследуемой цели выдворения. Уполномоченный рекомендует полномочным органам рассматривать принудительное выдворение гражданина из Российской Федерации как исключительную меру.

В соответствии с Планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденным Распоряжением Правительства от 26 декабря 2016 г., разработан [проект](#) федерального закона "О внесении изменений в КоАП РФ (в части установления и продления сроков содержания лиц в специальных учреждениях в целях административного выдворения за пределы Российской Федерации, а также порядка обжалования соответствующих решений)". В ноябре 2017 г. законопроект был внесен в Государственную Думу, 21 декабря 2017 г. принят в первом чтении. Анализ положений проекта закона показывает, что он направлен на устранение законодательных коллизий и недостатков нормативно-правового регулирования. Предложения Уполномоченного по соблюдению прав иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых было принято судебное решение об административном выдворении в страну их гражданской принадлежности, были учтены.

Актуальным является вопрос, связанный с определением правового положения лиц, освобожденных из мест заключения, в отношении которых Минюстом России принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) на территории Российской Федерации, и помещенных для исполнения решений о депортации в ЦВСИГ.

Продолжается практика, когда лица, помещенные по решению суда в ЦВСИГ, не имеют действительных документов, удостоверяющих их личность и подтверждающих гражданскую принадлежность. В этих случаях сроки исполнения органами ФССП России решений о депортации затягиваются ввиду того, что МВД России длительное время устанавливает гражданскую принадлежность соответствующих лиц, в результате чего сроки содержания их в ЦВСИГ значительно увеличиваются.

До настоящего времени законодательно не урегулирован вопрос документирования лиц, освобожденных из ЦВСИГ в связи с невозможностью обеспечения исполнительных производств по депортации, так как они не имеют подтверждения принадлежности к какому-либо гражданству или постоянного проживания вне территории Российской Федерации. Одновременно с этим наличие непогашенной или неснятой судимости является препятствием для получения разрешения на временное проживание, вида на жительство либо приобретения гражданства Российской Федерации этими лицами.

К Уполномоченному обратилась гражданка России Л. в интересах сына, лица без гражданства Р., в отношении которого принято решение Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. В Тверской области на момент осуждения Р., уроженца Азербайджана, его паспорт гражданина Российской Федерации был признан необоснованно выданным и изъят. Вместе с тем при подготовке документов для его депортации установлено отсутствие у него гражданства Азербайджана, в связи с чем исполнение решения стало невозможным. Кроме матери у Р. жена и сын являются гражданами Российской Федерации, однако это обстоятельство не было принято во внимание судами всех инстанций, рассматривавших его жалобу на решение Минюста России. С учетом решения Минюста России и наличия непогашенной или неснятой судимости легализовать Р. на территории России не представляется возможным.

В конце 2016 года Уполномоченный обратил внимание МВД России на отсутствие в российском законодательстве норм, регулирующих правовое положение бывших граждан СССР, которые длительное время проживают в Российской Федерации, но не имеют возможности легализовать свое положение в стране из-за наличия неснятой или

непогашенной судимости. МВД России поддержало предложение Уполномоченного о необходимости внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации и разрабатывает законопроект о специальном удостоверяющем личность документе для лиц с неопределенным правовым статусом. Представляется, что такой документ должен предоставлять его владельцам временную защиту (убежище) по причине отсутствия государства, готового принять такое лицо без гражданства.

5.8. Защита прав лиц, ищущих убежище на территории Российской Федерации

Противоречивый и многосторонний процесс мировой глобализации не только изменяет природу, цель и направление традиционных финансовых и информационных потоков, но и активно влияет на интенсивность и структуру транснациональной миграции. Общая тенденция наглядно демонстрируется следующими данными: число мигрантов во всем мире выросло со 173 млн человек в 2000 году до 258 млн в 2017 году. Кроме того, более 40 млн вынужденных мигрантов находятся внутри своих стран. Те, кто уже потерял последнюю надежду найти защиту у своего государства, отправляются в поисках безопасности и стабильности в другие страны. Российская Федерация занимает четвертое место в мировом списке стран-реципиентов миграционных потоков. По официальным данным, в настоящее время на ее территории проживает около 12 млн мигрантов.

В соответствии с [Женевской Конвенцией](#) "О статусе беженцев" в Российской Федерации созданы механизмы защиты иностранных лиц, которые могут реализовываться посредством предоставления статуса беженца, получения временного или политического убежища.

Вклад России в решение проблем миграции, в том числе вынужденной, отмечен представительством Управления Верховного комиссара ООН (УВКБ ООН) в Российской Федерации. По мнению представительства, Россия накопила огромный опыт управления миграционными процессами и приема людей, вынужденных покинуть свои дома в поисках безопасности, свидетельством чего является прием и обустройство сотен тысяч беженцев с юго-востока Украины после известных событий 2014 года. УВКБ ООН высоко оценило усилия Правительства Российской Федерации в этот непростой период, в частности, принятие законов, облегчающих получение не только убежища, но и вида на жительство и дальнейшую натурализацию соответствующей категории лиц, предоставление жилья, продуктов питания, медицинской и иной социальной помощи.

Общее число лиц, признанных в Российской Федерации беженцами, продолжает оставаться невысоким. Согласно официальным статистическим данным, в 2017 году с ходатайством о признании беженцем на территории Российской Федерации в уполномоченные государственные органы обратились 619 иностранных граждан, из них только 33 (5,3% от числа обратившихся) признаны беженцами. Общая численность беженцев, состоящих на учете, по итогам 2017 года составила 592 человека, из них наибольшее число пребывает на территории города Москвы (405) и Московской области (57).

Напротив, высокой является численность лиц, которым Российская Федерация предоставила временное убежище. В 2017 году с заявлениями в государственные органы о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации обратилось 13,5 тыс. иностранных граждан. Среди них большинство - граждане Украины (80%). Из общего числа обратившихся временное убежище предоставлено 10,4 тыс. гражданам. По данным МВД России, на 1 января 2018 г. на учете состояло 125,4 тыс. лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации, наибольшее число из которых пребывает на территории города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Краснодарского края, Воронежской и Калужской областей.

В 2017 году к Уполномоченному по вопросам реализации права на предоставление убежища на территории Российской Федерации поступило 61 обращение, большинство из которых подано иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими в странах ближнего зарубежья.

К Уполномоченному обратилась председатель Комитета "Гражданское содействие" С.А. Ганнушкина в защиту прав гражданина Украины А., содержащегося в ЦВСИГ МУ МВД России "Новочеркасское". Постановлением Донецкого городского суда Ростовской области А. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного [ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ](#), ему назначено наказание в виде штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации. В удовлетворении просьбы А. о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации ГУ МВД России по Ростовской области было отказано. При этом не было учтено, что А. участвовал в боевых действиях на территории Донецкой области, и выдворение на основании указанного судебного решения представляло непосредственную опасность для его жизни и свободы.

В результате принятых Уполномоченным мер решение ГУ МВД России по Ростовской области об отказе в предоставлении А. временного убежища ГУВМ МВД России 28 декабря 2017 г. отменено, временное убежище на территории Российской Федерации А. предоставлено.

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений показывает, что лица, ищущие убежище на территории России, сталкиваются прежде всего со сложностями при подаче соответствующих заявлений в миграционные органы. Сотрудники подразделений по делам миграции органов внутренних дел совершенно обоснованно требуют от заявителей предъявления действительных документов, удостоверяющих их личность, виз либо миграционных карт. Для граждан иностранных государств, прибывающих в Россию через территорию третьих стран и зачастую утративших принадлежащие им документы, отсутствие которых становится причиной отказа в рассмотрении просьбы об убежище либо нарушения сроков рассмотрения их ходатайств.

Но не только отсутствие документов является причиной отказа в приеме заявлений о предоставлении иностранным гражданам соответствующего статуса. К сожалению, миграционные органы порой не учитывают все жизненные обстоятельства, в которых оказался иностранный гражданин, допускают волокиту при рассмотрении их обращений.

Гражданин Республики Кыргызстан М., содержащийся в СИЗО 1 УФСИН России по Саратовской области, в письме к Уполномоченному высказал опасения за свою жизнь в случае его экстрадиции в Кыргызстан. На обращение Уполномоченного Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Саратовской области сообщило, что заявление, которое М. не мог самостоятельно подать о предоставлении ему временного убежища и ходатайство о признании беженцем на территории Российской Федерации, принято к рассмотрению.

Положительно разрешено обращение гражданки Российской Федерации Т. в интересах ее сына, гражданина Украины Г., у которого не принимали заявление о предоставлении временного убежища в России из-за того, что он нарушил порядок нахождения на территории с регламентированным посещением для иностранных граждан и был привлечен судом к административной ответственности в виде штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации. Вместе с тем в России кроме матери проживает несовершеннолетняя дочь Г. По информации УВМ ГУ МВД России по Московской области, заявление Г. о предоставлении ему и его несовершеннолетней дочери временного убежища на территории Российской Федерации, которое он не мог ранее подать, было принято к рассмотрению.

В решениях ЕСПЧ, вынесенных в отношении России в связи с непредставлением

заявителям временного убежища или статуса беженца, неоднократно указывалось на то, что органами государственной власти Российской Федерации не осуществлялась независимая проверка риска, обосновывающего необходимость временного убежища или статуса беженца. В этой связи в каждом конкретном случае при обращении лиц с ходатайством о признании беженцем или с заявлением о предоставлении временного убежища компетентными органами должна проводиться всесторонняя тщательная проверка обстоятельств, являющихся основаниями для обращения с просьбой о признании соответствующего статуса.

В марте 2017 года ЕСПЧ вынес решение, обязывающее Россию уплатить 95 тыс. евро четырем мигрантам из Сирии, Ирака, Палестины и Сомали, которые провели в транзитной зоне московского аэропорта от пяти месяцев до двух лет в ожидании предоставления временного убежища в России. В сентябре 2017 года ЕСПЧ удовлетворил требования Российской Федерации о пересмотре дела, согласно установленным процедурам его рассмотрение производится заново. Несмотря на неоднозначный характер соответствующего постановления ЕСПЧ, содержащиеся в нем факты указывают на проблему создания надлежащих условий для лиц, обратившихся по вопросу о необходимости убежища, но пока не получивших его.

В свете обозначенных вопросов заслуживает поддержки подготовка проекта федерального закона "О предоставлении убежища на территории Российской Федерации" МВД России. Уполномоченный полагает, что его принятие позволит упростить процедуры предоставления убежища как для его соискателей, так и для органов исполнительной власти, занимающихся этими вопросами, и выступает за скорейшее его принятие.

События, происходящие в мире, в том числе конфликт на территории Украины, демонстрируют также необходимость законодательной регламентации института политического убежища. Представляется значимым и заслуживает поддержки находящийся на рассмотрении Государственной Думы [проект](#) федерального закона N 184643-7 "О предоставлении Российской Федерацией политического убежища". Он направлен на расширение круга лиц, которые смогут воспользоваться этим правом путем исключения запретов на предоставление политического убежища лицам, прибывшим из стран с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека, а также из стран, с которыми Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ.

Анализ ситуации с обеспечением и защитой прав человека в области вынужденной миграции показал, что позитивные изменения в данной сфере во многом зависят от тесного взаимодействия по этим вопросам государственных структур, уполномоченных по правам человека на федеральном и региональном уровне и институтов гражданского общества. При этом следует отметить важную роль гуманитарных организаций в защите интересов беженцев, перемещенных лиц и других жертв преследования или вооруженных конфликтов, в оказании им необходимой помощи. Хорошим примером может служить практика работы с гражданами, вынужденно покинувшими Юго-Восток Украины. При непосредственном участии неправительственных организаций на сайте "Госуслуги" создана страничка в помощь этим лицам, на которой содержится вся необходимая информация о компетенции государственных органов, работающих с вынужденными мигрантами, указаны необходимые алгоритмы действий для их легализации в России и получения необходимой помощи.

Беспрецедентный размах, который имеет проблема вынужденной миграции, определил тему IV Международного симпозиума институтов Омбудсмена по теме "Политика в отношении беженцев и практика стран", прошедшего 2-3 марта 2017 г. в городе Анкаре (Турецкая Республика), в котором принял участие Уполномоченный, акцентируя в своем выступлении внимание на вопросах, связанных с перемещением больших групп беженцев и мигрантов, расселением беженцев и их интеграции в принимающее общество, включая

беспрепятственный доступ к образованию и рабочим местам.

Уполномоченный призвал омбудсменов всех стран и институты гражданского общества обратиться к своим правительствам с тем, чтобы они с максимальной возможностью создавали в государствах благоприятный политический, социальный и экономический климат, который позволит людям жить в своей стране, не пополняя многочисленные ряды мигрантов, вынужденных покидать свою Родину в поисках убежища из-за опасности стать жертвой преследования.

Решению проблемы вынужденных мигрантов должно способствовать укрепление сотрудничества между омбудсменами разных стран. Уполномоченный надеется, что новый импульс в работе по защите прав вынужденных мигрантов придаст и создание в 2017 году Евразийского альянса омбудсменов.

Глава 6.

Совершенствование законодательства и правовое просвещение

6.1. Совершенствование законодательства

В 2017 году было принято более 500 федеральных законов, которые затрагивают вопросы государственного строительства, общественно-политического, социально-экономического развития страны, а также международного правового поля. Такой широкий спектр законодательной работы, безусловно, был связан и с укреплением гарантий прав и свобод граждан.

Уполномоченный удовлетворен тем, что в списке принятых законодательных актов есть документы, об актуальности которых говорилось в предыдущих ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного.

Так, на протяжении нескольких лет Уполномоченные ставили вопрос о наделении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по государственному контролю (надзору) и составлению протоколов об административных правонарушениях в области обеспечения доступной среды для лиц с ограниченными возможностями. Правительство Российской Федерации выступило с соответствующей законодательной инициативой, и 7 июня 2017 г. Президентом Российской Федерации подписан [Федеральный закон](#) N 116-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", который вступил в силу 1 января 2018 г.

В Докладах о деятельности Уполномоченного за [2015](#) и [2016](#) годы поднималась проблема легализации пребывания на территории России граждан Украины, желающих принять российское гражданство. В силу изменений, внесенных [Федеральным законом](#) от 29 июля 2017 г. N 243-ФЗ в [ст. 8](#) и [14](#) Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" граждане Украины получили право отказаться от гражданства Украины путем направления заявления в полномочный орган данного государства, копия которого нотариально заверяется для направления в миграционные подразделения органов внутренних дел Российской Федерации.

В 2016-2017 гг. Уполномоченный поднимал вопрос на внутригосударственных площадках о необходимости ратификации [Конвенции](#) Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения, и с удовлетворением отмечает, что соответствующая Конвенция ратифицирована [Федеральным законом](#) от 29 декабря 2017 г. N 439-ФЗ.

В течение года Уполномоченный принимал непосредственное участие в

законотворчестве о правах и свободах человека, используя предоставленный ему инструментарий: вносил предложения и правовые заключения о совершенствовании законодательства субъектам права законодательной инициативы, а также в государственные органы, полномочные разрабатывать проекты федеральных законов. Всего в адрес соответствующих органов было направлено более 100 обращений.

Предложения основывались на анализе поступающих писем граждан, мнений региональных уполномоченных, результатов изучения общественного мнения и международного правового поля.

В 2017 году Уполномоченным и сотрудниками Аппарата осуществлялось сопровождение около трех десятков проектов федеральных законов, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, которые находились на рассмотрении Государственной Думы. Эти законопроекты касались жилищных и трудовых прав, прав в области здравоохранения и социального обеспечения, гарантий прав инвалидов, защищенности человека в уголовном судопроизводстве, реализации права на свободу собраний и других прав и свобод человека и гражданина. По многим из них Уполномоченный высказывал свою правовую позицию и вносил конкретные предложения о поправках.

Как отмечалось ранее в соответствующих параграфах Доклада, в ряде законов учтены предложения Уполномоченного, а именно:

в [Федеральном законе](#) от 1 июля 2017 г. N 141-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве";

в [Федеральном законе](#) от 27 ноября 2017 г. N 352-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве";

в [Федеральном законе](#) от 29 июля 2017 г. N 218-ФЗ "О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации";

в [Федеральном законе](#) от 1 мая 2017 г. N 89-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" и статью 9 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей";

в [Федеральном законе](#) от 1 июля 2017 г. N 139-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации";

в [Федеральном законе](#) от 7 июня 2017 г. N 112-ФЗ "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";

в [Федеральном законе](#) от 7 июня 2017 г. N 107-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях";

в [Федеральном законе](#) от 20 декабря 2017 г. N 399-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 16 Закона Российской Федерации "О

приватизации жилищного фонда в Российской Федерации".

Кроме того, по инициативе Уполномоченного в 2017 году разработан и принят ряд нормативных правовых актов:

постановление Государственной Думы от 7 марта 2017 г. N 1041-7 ГД "О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации";

постановление Совета Федерации от 1 марта 2017 г. N 47-СФ "О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации";

Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 2017 г. N 397 "О внесении изменений в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 1574, и в Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. N 763 "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих";

постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2017 г. N 1379 "О регистрации по месту жительства отдельной категории проживающих на территории Республики Крым и города Севастополя граждан Российской Федерации".

Наряду с этим Уполномоченный в инициативном порядке осуществляет разработку востребованных обществом законов, а также осуществляет сопровождение законопроектов, регулирующих права и свободы человека и гражданина, о чем подробно изложено в [главах 2-5 Доклада](#).

Очень много обращений, как правило, обоснованных, поступает к Уполномоченному от осужденных лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, с просьбой о содействии в переводе ближе к месту их проживания.

До сих пор остается нерешенным вопрос о механизме обеспечения прав пациентов, содержащихся в психоневрологических интернатах системы социального обслуживания населения.

Позиция Уполномоченного о необходимости создания, правовом статусе и полномочиях Службы защиты прав пациентов, находящихся в медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, и лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания, была заявлена 20 июля 2017 г. на "круглом столе", организованном Комитетом Совета Федерации по социальной политике совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и Советом при Правительстве Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере. По предложению Уполномоченного создана рабочая группа для разработки законопроекта, в которую вошли также сотрудники Аппарата Уполномоченного. Уполномоченный выражает надежду, что его подготовка завершится в 2018 г.

В течение года совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству продолжалась напряженная работа по разработке законопроекта, регламентирующего статус, законодательные гарантии и основы деятельности региональных уполномоченных, принятие которого позволит преодолеть существенные различия правового положения уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В январе 2017 г., поддержав позицию Уполномоченного, Совет при Председателе Совета Федерации принял решение о создании при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству рабочей группы по подготовке проекта федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации". Текст законопроекта, подготовленный в Аппарате Уполномоченного, был вынесен на широкое обсуждение и затем дорабатывался с учетом предложений и замечаний, поступивших от

государственных органов и должностных лиц. В октябре и декабре 2017 г. состоялись расширенное заседание Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству и парламентские слушания, в которых приняли участие федеральный и региональные уполномоченные. Результатом стало принятие за основу доработанного текста проекта федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации" с учетом поступивших предложений и замечаний.

На повестке Уполномоченного актуальным остается принятие и других законов, направленных на укрепление гарантий прав и свобод человека и гражданина. До сих пор не нашла решения проблема отсутствия законодательного регулирования возможности кратного зачета времени содержания под стражей в срок лишения свободы. Соответствующий вопрос на протяжении многих лет поднимался Уполномоченным и нашел отражение в рекомендациях государственным органам, содержащихся в Докладах о деятельности Уполномоченного за [2015](#) и [2016](#) годы.

Уполномоченным на встрече с Председателем Правительства Российской Федерации поднят вопрос об ускорении подготовки и принятия проекта федерального закона о кратном зачете времени содержания лица под стражей до вступления приговора суда в законную силу в срок отбывания наказания в зависимости от вида исправительного учреждения. Просьба об ускорении рассмотрения законопроекта была направлена также Председателю Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству в феврале 2017 г. Этот законопроект полностью отвечает общественному запросу, однако до настоящего времени находится на стадии подготовки ко второму чтению. Уполномоченный надеется, что эта проблема найдет свое разрешение в 2018 г.

К числу законодательных инициатив, рассмотрение которых затянулось на длительный срок, относится законопроект о создании гарантий для лиц, находящихся под опекой или попечительством, в доработке и принятии которого заинтересован как Уполномоченный, так и все граждане, попавшие в сферу правоотношений данной категории.

В целях защиты прав граждан, находящихся под опекой и попечительством, Уполномоченным еще в 2015 г. направлены в ответственный комитет Государственной Думы замечания по [проекту](#) федерального закона N 879343-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных или не полностью дееспособных граждан". Доработка текста законопроекта и принятие соответствующего закона способствовали бы созданию системы правовых механизмов, повышающих уровень гарантий соблюдения прав и свобод граждан, находящихся под опекой или попечительством, и снижающих возможности для злоупотреблений со стороны опекунов и попечителей. В связи с тем что соответствующий законопроект длительное время находится на стадии подготовки ко второму чтению, в 2017 г. Уполномоченным в Государственную Думу направлено обращение с просьбой о содействии в скорейшем рассмотрении законопроекта. В ноябре 2017 г. решением Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей создана временная рабочая группа по доработке указанного законопроекта ко второму чтению, в состав которой включен сотрудник Аппарата Уполномоченного.

Затянуто решение проблемы и по защите социальных прав российских граждан, проживающих на территории комплекса "Байконур". Правительством Российской Федерации и государственной корпорацией "Роскосмос" предпринят ряд мер в целях решения данной задачи, но окончательный результат по ней пока не достигнут.

Госкорпорацией "Роскосмос" подготовлен проект Указа Президента Российской Федерации "Об обеспечении жилыми помещениями на территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса "Байконур", который проходит общественное обсуждение и независимую антикоррупционную экспертизу на

федеральном портале проектов нормативных правовых актов. Учитывая особую социальную значимость названной проблемы, Уполномоченный призывает ответственные органы обеспечить ее скорейшее решение.

Несмотря на принятие в России ряда законодательных инициатив, направленных на упрощение порядка получения гражданства Российской Федерации иностранными гражданами - носителями русского языка, к Уполномоченному продолжает поступать значительное количество обращений, которые свидетельствуют о том, что проблема упрощения приобретения российского гражданства носителями русского языка, проживающими в других странах (кроме Украины), а также в самой России, не решена до конца.

Кроме вышеобозначенных тем и задач в повестке деятельности Уполномоченного находятся вопросы, связанные с необходимостью совершенствования антинаркотического законодательства; законодательства, регулирующего процесс организации публичных мероприятий, в частности процедуры согласования их проведения и административного судопроизводства по делам участников мирных акций; проблемы обоснованности применения физической силы в местах принудительного содержания, которые поднимаются правозащитным сообществом.

Так, в адрес Уполномоченного в 2017 г. поступали мотивированные предложения законодательного плана от известных отечественных правозащитников, связанные с необходимостью либерализации антинаркотического законодательства в части смягчения уголовной ответственности за хранение наркотиков в крупном размере без их распространения путем перевода преступления, предусмотренного [ч. 2 ст. 228](#) УК РФ, из разряда тяжких в разряд преступлений средней тяжести. По мнению представителей правозащитного сообщества, данная мера позволит сократить сроки лишения свободы многим тысячам граждан, так как в настоящее время за хранение наркосодержащих веществ осуждается больше граждан, чем за их распространение, что не отвечает принципу справедливости. Кроме того, Уполномоченный полагает, что необходимо продолжить работу над совершенствованием подзаконной нормативной правовой базы в части уточнения перечня наркотических средств, модифицируемых синтетических психоактивных веществ (так называемых производных).

В настоящее время в обществе и на законодательном уровне идет острая дискуссия по вопросу введения "адвокатской монополии" на представительство в суде. Суть инициатив, в том числе Минюста России, сводится к тому, что судебное представительство должно осуществляться только лицами с высшим юридическим образованием. Уполномоченный неоднократно, в том числе участвуя в конституционном судопроизводстве, выступал против обязательного профессионального судебного представительства, поскольку эти требования препятствуют гражданам, не имеющим высшего юридического образования как в непосредственной судебной защите своих прав, так и в защите через выбранных ими представителей, если таковые не имеют высшего юридического образования.

В [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 года Правительству Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации как субъектам права законодательной инициативы при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации было рекомендовано рассмотреть вопрос об исключении из КАС России требования к административному истцу, его представителю иметь высшее юридическое образование. К сожалению, они не были реализованы. Однако мониторинг данной ситуации показывает, что проблема ограничения доступа к правосудию не только не потеряла своей актуальности, но стала еще более острой.

Мониторинг правоприменения позволяет назвать и некоторые другие вопросы, которые требуют законодательного решения в целях усиления гарантий реализации прав человека. Так, к числу проблемных вопросов, требующих, по мнению Уполномоченного,

правового регулирования, относятся: защита нарушенных прав собственников при изъятии жилых помещений для государственных или муниципальных нужд; расширение на федеральном уровне перечня льготных категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь; защита прав и интересов детей-сирот; совершенствование порядка использования в местах принудительного содержания видеорегистраторов, увеличение сроков хранения материалов видеорегистраторов; постпенитенциарный контроль; определение места регистрации бездомных, оплаты их труда, предоставления преференций организациям, занимающимся их ресоциализацией; защита прав добросовестных приобретателей жилья; создание гарантийных фондов долевого строительства и выплаты заработной платы при банкротстве предприятия; противодействие насилию в семье; развитие рынка социального жилья и льготного кредитования для молодых и многодетных семей; квотирования рабочих мест для молодежи и пенсионеров; издание закона о порядке принятия нормативных правовых актов и другие.

В целях повышения эффективности правотворческой деятельности, качества и обоснованности принимаемых законодательных инициатив Уполномоченный предлагает Государственной Думе рассмотреть вопрос о возвращении к практике всенародного обсуждения комплексных законопроектов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Несмотря на то, что возможность всенародного обсуждения законопроекта, принятого в первом чтении Государственной Думой, закреплена в [части 6 статьи 119](#) Регламента Государственной Думы, в современной России данный механизм, к сожалению, практически не используется, а его порядок получил недостаточное правовое регулирование. Представляется целесообразным разработать целостную концепцию всенародного обсуждения законопроектов и закрепить ее в специальном законе "О нормативных правовых актах в Российской Федерации".

Законодательство предусматривает, что Уполномоченный вправе вносить предложения субъектам права законодательной инициативы. Однако оно не говорит о механизме обратной связи, поэтому Уполномоченный обращается к депутатскому корпусу о закреплении в [Регламенте](#) Государственной Думы обязанности отражать предложения Уполномоченного в заключениях профильных комитетов на законопроекты. Следующим шагом могло бы стать введение экспертизы Уполномоченным комплексных законопроектов в сфере прав и свобод человека и гражданина и направление экспертного мнения в Государственную Думу для приобщения к законопроекту и обязательного учета при его рассмотрении.

6.2. Правовое просвещение

Правовое просвещение в области прав человека является важным элементом правовой политики государства, обеспечивающим активную жизненную позицию граждан в вопросах защиты своих прав и свобод. При этом важно довести до граждан не просто информацию о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты, но и помочь людям предотвратить ситуации нарушения прав, бороться за свои права.

В рамках этой глобальной задачи Уполномоченным и сотрудниками Аппарата проводились юридические консультации граждан и целенаправленные мероприятия просветительского характера: "Правовой марафон для пенсионеров", реализуемый при поддержке общественного движения "50 ПЛЮС"; Всероссийский открытый урок "Права человека" для студентов и школьников; осуществлялась подготовка студентов-участников магистерской программы "Международная защита прав человека" в рамках программы Управления Верховного комиссара ООН по правам человека; проводились курсы лекций в

российских вузах; реализовывались медиапроекты; осуществлялись выпуски специальных тематических изданий; публиковались статьи о правах человека в периодических изданиях; выходили выпуски тематической телепередачи "Права человека" на ОТР, в ежедневном режиме обновлялась информация на официальном сайте Уполномоченного; продолжилась работа специализированного сайта-сателлита, посвященного вопросам правового просвещения, а также реализация информационно-просветительского проекта "Правозащитная карта России". По инициативе Уполномоченного при поддержке Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации началась целенаправленная работа по подготовке образовательной программы "Права человека" для школьников и студентов.

Как уже было отмечено, в 2017 году гражданам дано 26 038 письменных консультаций об их правах, формах и методах защиты нарушенных прав. Наряду с этим давались разъяснения на личных приемах, проводимых Уполномоченным и сотрудниками Аппарата, а также в ходе обращений граждан по телефону, которых поступило на выделенную линию связи свыше 10 000.

Одним из аспектов правового просвещения выступает информирование населения об институте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенции, порядке обращения к нему граждан. Особую значимость этой работе придала юбилейная дата - 20 лет со дня принятия [Федерального конституционного закона](#) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". Ряд мероприятий просветительского характера был приурочен именно к юбилейной дате: осуществлены выпуск и торжественная церемония гашения почтовой марки, организованная Уполномоченным совместно с Россвязью и АО "Марка" (тираж - 375 тыс. экземпляров); проведена научно-практическая конференция "Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов"; открыта тематическая книжная выставка в Российской государственной библиотеке, которая, в свою очередь, дала старт Всероссийскому конкурсу "Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты". Целью конкурса является поиск наиболее прогрессивных моделей адаптации сложного правового контента для широкой аудитории, и прежде всего для социально незащищенных категорий населения. Учредитель конкурса - Уполномоченный, партнерами выступают справочно-правовые системы компаний "КонсультантПлюс" и "Гарант", телеканал "Просвещение", Российская государственная библиотека, Консорциум российских университетов.

Для информирования широкой общественности о работе Уполномоченного использовались возможности средств массовой информации, сети Интернет, где в ежедневном режиме размещались новости и анонсы предстоящих событий, фотографии и пресс-релизы проведенных мероприятий, а также положительные примеры деятельности по защите прав граждан, совершенствованию законодательства, развитию международного сотрудничества.

Продолжилось тесное взаимодействие с медиа-сообществом, с которым Уполномоченный строит отношения на основе открытости, доступности и готовности к диалогу. Практически все мероприятия с участием Уполномоченного освещались федеральными, региональными и зарубежными СМИ. В печатных и электронных СМИ в общей сложности было размещено более 30 тыс. (30 711) материалов, освещающих деятельность Уполномоченного.

Актуальные вопросы деятельности института государственного правозащитника были подняты в прямых эфирах телеканалов медиахолдинга ВГТРК, на Общественном телевидении России (ОТР), парламентском телевизионном канале "Вместе-РФ", телеканале Russia Today, Первом канале, телеканалах "Звезда", "МИР" и ряде других. Программа "Права человека" стала выходить на ОТР в новом формате, благодаря которому у телезрителей

появилась возможность напрямую обратиться к Уполномоченному и сотрудникам Аппарата с конкретной проблемой. Сегодня имеется положительная практика работы с такими обращениями. Темами выпусков стали актуальные вопросы защиты семьи, материнства и детства, жилищных и трудовых прав, права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В публикациях Уполномоченного в газете "Известия" через призму человеческих судеб доносились до читателей системные проблемы сферы защиты прав человека.

Для освещения проблематики Уполномоченный широко использует возможности современных коммуникационных технологий. На сегодняшний день институт государственного правозащитника имеет официальные аккаунты в Фейсбуке, ВКонтакте, Твиттере, а также представлен на видеохостинге Ютуб.

Продолжена работа специализированного сайта-сателлита, посвященного вопросам правового просвещения, где размещена наглядная информация о действующем законодательстве, предлагается алгоритм разрешения правовых проблем, аккумулируются лучшие практики и программы правового просвещения в субъектах Российской Федерации. Для привлечения внимания и популяризации актуальных тем на сайте появились новые разделы: "20-летие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации", "Единый урок по правам человека". Всего за прошедший год на официальном сайте Уполномоченного опубликовано 2248 информационных материалов, что на 49% больше, чем в 2016 году.

Продолжен выпуск информационно-аналитического издания "Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации". Июньский выпуск был посвящен инструментам общественного экологического контроля, а декабрьский - защите прав инвалидов. Началась работа по изданию памяток и брошюр из серии "Библиотека Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации", которая направлена на правовое просвещение и информирование граждан о правах и способах их защиты. Издавался информационный листок "Права человека", который в доступной форме знакомит читателей с основными направлениями и результатами деятельности Уполномоченного, разъясняет гражданам их права, а также дает рекомендации по их обеспечению и защите.

В размещенной на сайте Уполномоченного "Правозащитной карте России" содержится более 600 материалов (справочных, информационных, правовых, в том числе 285 ежегодных и 309 специальных докладов), которые позволяют распространять накопленный опыт правозащитной деятельности не только среди уполномоченных, но и среди неправительственных организаций, а также отдельных граждан.

Уполномоченным традиционно уделяется большое внимание правопросветительской работе с молодежью. В День российского студенчества Уполномоченный принял участие в III Студенческом правозащитном форуме. Выступил с докладами и лекциями на Всероссийской студенческой научной конференции "Право, общество, государство: проблемы теории и истории" (апрель 2017 года), в Государственном музее истории ГУЛАГа (февраль 2017 года), в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (сентябрь 2017 года), в Институте права и национальной безопасности Российской академии государственной службы и народного хозяйства при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) (октябрь 2017 года). В рамках Всероссийского молодежного образовательного форума "Территория смыслов на Клязьме" впервые проведена по инициативе Уполномоченного тематическая смена "Молодые руководители НКО, правозащитных и добровольческих проектов". При поддержке Уполномоченного прошел масштабный социально ориентированный проект Всероссийского студенческого союза "Российская студенческая неделя".

В процессе реализации Магистерской программы "Международная защита прав человека", реализуемой на базе Консорциума вузов-партнеров при поддержке Верховного комиссара ООН по правам человека, в 2017 году в Аппарате Уполномоченного прошли

открытые лекции, мастер-классы, практико-ориентированные семинары, лекции-экскурсии, дискуссионные клубы и круглые столы. Работа лектория была открыта видеолекцией Уполномоченного, посвященной роли института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в современном мире. Формат видео-конференц-связи позволил магистрантам из Казанского федерального университета, Пермского государственного национального исследовательского университета, Воронежского государственного университета и Гуманитарного университета города Екатеринбурга принять активное участие в работе лектория. При участии сотрудников Аппарата Уполномоченного на протяжении всего года проводился цикл расширенных лекториев-практикумов для студентов магистерской программы.

В июне в городе Екатеринбурге прошла V Летняя школа по правам человека, посвященная защите прав детей, людей с ограниченными возможностями здоровья (инвалидов) и мигрантов.

2017 год стал знаковым для начала масштабной работы по подготовке образовательных стандартов и программ "Права человека". По предложению Уполномоченного федеральным учебно-методическим объединением в системе высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 "Юриспруденция" разработаны проекты примерных программ по дисциплине "Права человека" (уровней бакалавриата и специалитета).

Примерная программа учебной дисциплины уровня специалитета включает в себя 11 тематических разделов и рассчитана на 72 академических часа. В разделах отражены основы теории прав человека, история и развитие концепции прав человека и их правовое регулирование, классификация прав человека, национальные и международные правозащитные механизмы.

Примерная программа учебной дисциплины уровня бакалавриата включает в себя 12 тематических разделов на 104 академических часа. Акцент в программе сделан на приобретение знаний о правовом статусе личности и гарантиях его реализации.

Разработана рабочая программа дисциплины "Права человека" для педагогов. В рамках 72 академических часов предлагается к изучению 12 тем. Особое внимание среди них уделено изучению вопросов защиты прав уязвимых групп населения.

Ряд предметных просветительских мероприятий в 2017 году был направлен на формирование правовой культуры учащихся средних и старших классов общеобразовательных организаций. Третий год подряд совместно с Российским новым университетом и Ассоциацией юристов России проводится многоуровневая интерактивная правовая игра "Правовые волонтеры", основная цель которой - формирование у юных правоведов практических навыков правозащитной деятельности в традиции безусловного уважения к закону и правопорядку. Этому способствовали такие инновационные для правовой игры формы, как правозащитный квест "Право - инструкция по применению", сценарий которого был разработан сотрудниками Аппарата Уполномоченного, а также ситуационные задачи, материалом для которых стали реальные обращения к региональным уполномоченным.

Впервые проведенный Всероссийский открытый урок по правам человека получил высокую оценку в обществе и будет практиковаться в дальнейшем. Он включен в Календарь образовательных событий на 2017/2018 учебный год. Для единообразного подхода в его проведении Академией повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования были разработаны концепция единого урока, методические рекомендации для педагогов, сценарии уроков и образовательных мероприятий для разных возрастных категорий, организован вебинар (онлайн-семинар) для учителей и руководителей учебных заведений среднего общего образования.

Уполномоченным прочитана лекция для 700 школьников в МГИМО, а руководителями

подразделений его Аппарата - в других образовательных организациях города Москвы и Московской области. Всего же в мероприятиях Единого урока во всех субъектах Российской Федерации было задействовано 28 664 школы. В них приняли участие 6 414 650 детей и 261 930 учителей. Образовательную инициативу Уполномоченного активно поддерживали и региональные уполномоченные. В рамках практико-ориентированного обучающего курса стажировок русскоязычных представителей коренных малочисленных народов в Аппарате Уполномоченного проведены лекции и семинары для стажеров из восьми регионов России, а также представителей Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Еще один социально ориентированный правовой проект, получивший активное развитие в 2017 году, "Правовой марафон для пенсионеров", который реализуется совместно с общественным движением "50 ПЛЮС", был инициирован еще три года назад. В Международный день пожилого человека и на протяжении месяца после его проведения для людей старшего возраста организовывались интерактивные мастер-классы, семинары, лекции, консультации по вопросам защиты жилищных, медико-социальных прав, прав мигрантов, пенсионного законодательства, имущественного права и наследства.

По инициативе Уполномоченного к реализации проекта подключились региональные уполномоченные из всех 85 субъектов Российской Федерации. Появились новые партнеры в лице Ассоциации юристов России, Российского общества "Знание", Межрегиональной общественной организации защиты прав потребителей "Гражданский патруль". Всего было организовано и проведено 230 просветительских мероприятий и 1182 бесплатные юридические консультации. В Центральной библиотеке имени А.Н. Толстого Уполномоченным проведен практикум, посвященный защите прав ветеранов и пенсионеров.

Уполномоченный и сотрудники Аппарата уделяли особое внимание инновационным методам правового просвещения, таким как музейно-образовательная деятельность, использование научного и образовательного потенциала библиотек. В рамках сотрудничества с Государственным музеем истории ГУЛАГа и другими музеями состоялся круглый стол "Музейная педагогика и правовое просвещение" с участием региональных уполномоченных, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, представителей Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, руководителей и сотрудников ряда музеев, представителей научной общественности.

Следует отметить, что за последние годы в сфере правового просвещения государственные и негосударственные институты активизировали свою работу. Однако отсутствие федеральной целевой программы "Правовое просвещение и образование в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты" снижает возможности эффективного развития этого направления. Подобные программы, в соответствии с рекомендациями ООН, действуют более чем в 50 государствах.

Актуальность ее разработки подтверждается данными социологических опросов по проблемам знания населения своих прав, форм и методов их защиты. Так, по результатам социологических исследований, каждый пятый опрошенный затрудняется с ответом на вопрос, соблюдаются его права или нет; большинство респондентов (51%) полагают, что ситуация с правами человека в России за последние несколько лет остается неизменной, и занимает нейтральную позицию. Относительно высокая доля затруднившихся с ответом граждан может служить индикатором правовой грамотности, самооценкой компетенции в вопросах, касающихся соблюдения прав человека.

Глава 7.

Международное сотрудничество

7.1. Международный компонент прав человека

Доминирующим международным явлением современности остается активный процесс глобализации. Противоречивый и разноплановый, он оценивается и видится по-разному. Его очевидным продуктом стало формирование и развитие международного компонента прав человека, ставшего краеугольным камнем цивилизационного мирового пространства. При этом основные принципы [Всеобщей декларации](#) прав человека 1948 года найдут свое применение в жизни, станут основой свободы, справедливости и мира только в обстановке международной безопасности, уважения к суверенитету государств и общего консенсуса. Эти основополагающие начала признаются всеми омбудсменами, общественными правозащитниками, послами доброй воли, государственными деятелями и парламентариями разных стран.

Именно в рамках данной правовой парадигмы в интересах создания трансграничных условий и механизмов для эффективного признания основных прав и свобод человека осуществлялась деятельность Уполномоченного в 2017 году по взаимодействию с международными организациями, сотрудничеству с зарубежными национальными учреждениями защиты прав человека и их ассоциациями на двусторонней и многосторонней основе.

Отрадно, что государственные органы Российской Федерации, как отмечено в концептуальном [документе](#) Совета Федерации "Об актуальных вопросах внешней политики Российской Федерации", также определяют свои цели, ориентируясь на приоритеты развития равноправного и взаимоуважительного сотрудничества с иностранными государствами, межгосударственными объединениями и международными организациями, справедливо полагая, что только при последовательном отстаивании приверженности к общепризнанным принципам и нормам международного права, включая [Устав](#) Организации Объединенных Наций, а также традиций и ценностей коллективного подхода к решению проблем актуальной повестки дня, возможна реализация курса на поступательное и взаимовыгодное развитие всех участников международных процессов и формирование справедливого и устойчивого миропорядка.

Тем не менее процесс универсализации международного сотрудничества имеет свои проблемы роста. За прошедшие 70 лет после принятия [Всеобщей декларации](#) прав человека эта тема не только не потеряла значимости для международного сообщества, а, наоборот, приобрела повышенную актуальность в системе мер обеспечения устойчивого миропорядка. Однако в последнее время она все более политизируется и используется некоторыми международными организациями и западными странами в качестве инструмента давления на Россию.

Трудно иначе расценить продолжающуюся экономическую санкционную политику в отношении России или обструкцию работы российской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы (ПАСЕ), организации, сам смысл существования которой, казалось бы, состоит в диалоге и совместном поиске решений в сфере защиты прав человека.

Крайне удручает и решение Международного олимпийского комитета, который отстранил российскую сборную от XXIII зимних Олимпийских игр 2018 года, но разрешил выступать спортсменам под нейтральным флагом. Лишение всех российских спортсменов национальной идентификации - вопиющий пример применения порочного принципа коллективной ответственности, осуществленного в нарушение основополагающих принципов права - презумпции невиновности, при произвольной интерпретации главного документа международного олимпийского движения - Олимпийской хартии и на основе сомнительных

процедурных правил, никаким образом не соответствующих степени серьезности принятого решения.

Среди примеров политизации правозащитной сферы также показательны регулярные доклады Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (далее - УВКПЧ ООН) о ситуации в Республике Крым и городе Севастополе, якобы основанные на данных, полученных из "надежных источников", не посещавших полуостров, но которые сообщают о произвольных арестах, задержаниях, насильственных исчезновениях, жестоком обращении и пытках.

Уполномоченный убежден, что каждый факт нарушения прав человека должен тщательно расследоваться. Однако если делается такое ответственное заявление, предполагается, что каждое утверждение и даже каждое предположение должны быть подкреплены весомыми доказательствами и обоснованы.

При всех этих обстоятельствах необходимо ясно осознавать, что права и свободы человека и гражданина - это те универсальные ценности, которые мы уважаем и готовы отстаивать, сохранять и за которые мы готовы бороться, защищая и оберегая достоинство, присущее каждой человеческой личности. Именно этими принципами руководствовался Уполномоченный, осуществляя свою международную деятельность.

7.2. Взаимодействие с международными организациями

Действуя в рамках своего мандата, Уполномоченный продолжил наращивать активность на площадках уставных, договорных и других органов ООН и Совета Европы.

Наличие у российского национального института защиты прав человека высшего аккредитационного статуса "А" не только наделяет Уполномоченного правом слова в Совете по правам человека ООН (далее - СПЧ ООН), но также предоставляет право на участие в международном механизме универсального периодического обзора (далее - УПО) ООН, в работе всех договорных органов ООН и специальных процедур, а также региональных и международных координационных комитетов национальных институтов защиты прав человека. Поэтому Уполномоченный старался максимально активно реализовывать предоставленные полномочия. Более того, возможности национального института статуса "А" стали в 2017 году инструментами Уполномоченного, средством коммуникации с универсальными и региональными организациями, с помощью которых до сведения мировой общественности и профессионального правозащитного сообщества доносилась объективная позиция национального института защиты прав человека в России.

Используя эти механизмы, в октябре 2017 года Уполномоченный представил Параллельный доклад Рабочей группе Периодического обзора СПЧ ООН в рамках прохождения третьего цикла УПО Российской Федерацией, который состоится в мае 2018 года.

Уполномоченный неоднократно направлял свои комментарии и рекомендации о выполнении Российской Федерацией основополагающих международных договоров в области прав человека в договорные органы по правам человека ООН. Мнение Уполномоченного по различным аспектам защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации было представлено в рамках целого ряда механизмов системы ООН по правам человека, в том числе в ходе участия в 34-й сессии Совета по правам человека ООН, посвященного правам детей, где Уполномоченный выступил на тему: "Защита прав ребенка в контексте реализации повестки в области устойчивого развития на период до 2030 года", на 93-й сессии Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, где был представлен комментарий российского омбудсмена по вопросу возможных проявлений расовой дискриминации, а также был направлен Параллельный доклад о выполнении

Российской Федерацией положений Пакта об экономических, социальных и культурных правах. В представленных докладах была освещена деятельность Уполномоченного в соответствии с положениями Конвенции и Пакта, представлена статистика по поступившим жалобам, отражены наиболее актуальные проблемы и предложены пути их решения.

Уполномоченный также взаимодействовал со специальными процедурами (специальными докладчиками) ООН. Так, прошла встреча со Специальным докладчиком ООН по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека.

Летом 2018 года Россия станет страной - хозяйкой чемпионата мира по футболу FIFA (далее - ЧМ-2018), который пройдет в 11 городах Российской Федерации. Очевидно, что проведение этого спортивного праздника имеет правозащитное измерение. Тема спорта в аспекте вопроса борьбы с расизмом и различными формами дискриминации неоднократно обсуждалась Уполномоченным с УВКПЧ ООН, совместно с которым проводились мероприятия, в свете подготовки к ЧМ-2018 в России. Необходимо отметить, что эта работа нашла живой отклик со стороны российских регионов, губернаторы которых после соответствующего обращения Уполномоченного оперативно включили региональных уполномоченных по правам человека в организационные комитеты по проведению ЧМ-2018.

Помимо этого в течение года сотрудничество Уполномоченного с УВКПЧ ООН продолжалось в рамках двух совместных проектов - образовательной Магистерской программы "Международная защита прав человека" и практико-ориентированного обучающего курса в рамках стажировки русскоязычных представителей коренных народов. Цель этих проектов - подготовка высококвалифицированных национальных кадров по правам человека, воспитание нового поколения юристов и правозащитников в духе ответственности перед обществом и развитие практических навыков в области защиты прав человека.

Продолжалась совместная работа Уполномоченного и Совета Европы в рамках Программы приоритетных направлений сотрудничества Российской Федерации и Совета Европы на 2013-2017 годы, в том числе проектов "Российские Общественные Наблюдательные Комиссии (ОНК) - новое поколение" и "Международные стандарты и механизмы в области прав человека для сотрудников федеральных и региональных администраций уполномоченных по правам человека в Российской Федерации".

Уполномоченный активно использовал методы правозащитной дипломатии в целях решения конкретных задач защиты прав человека, а также объективного информирования международного сообщества, зарубежных коллег о практике и реалиях правозащитной деятельности, роли в этом института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В 2017 году Уполномоченный посетил штаб-квартиру Совета Европы в городе Страсбурге. В ходе визита состоялась встреча Уполномоченного с Генеральным секретарем Совета Европы, председателем и судьями ЕСПЧ, Комиссаром Совета Европы по правам человека и Генеральным директором Генерального директората по правам человека и верховенству права Совета Европы.

Одним из ключевых вопросов встречи с Генеральным секретарем Совета Европы стало обсуждение одновременного посещения уполномоченными по правам человека России и Украины обвиняемых граждан, содержащихся в СИЗО Российской Федерации и Украины.

Было достигнуто принципиальное согласие о поддержке со стороны Совета Европы инициатив по налаживанию диалога между омбудсменами России, Грузии, Абхазии и Южной Осетии в контексте программы Совета Европы по укреплению мер доверия между государствами - членами Совета Европы. В ходе встречи с представителями ЕСПЧ Уполномоченный привлек внимание к ряду системных проблем суда - отсутствием прозрачности очереди на рассмотрение жалоб, слабой мотивационной части некоторых

решений суда и другим.

Сотрудничество Уполномоченного с международными межправительственными и неправительственными организациями является взаимовыгодным инструментом, помогающим обеим сторонам определять свою позицию по ключевым вопросам практики защиты прав человека. Данный инструмент особенно важен в современных условиях мирового информационного общества, когда на формирование профессионального отношения и общественного мнения влияют взятые из сети Интернет и других открытых источников непроверенные, недостоверные данные, и на их основании принимаются ответственные решения.

В этой связи институт Уполномоченного представляет для международных межправительственных и неправительственных организаций независимый, объективный и оперативный источник информации по правозащитной проблематике. Личные встречи с представителями международных организаций, доклады, представляемые в договорные органы, выступления на международных правозащитных семинарах, круглых столах, конференциях, позволяют донести до международного правозащитного сообщества позицию Уполномоченного по разнообразным аспектам практики защиты прав человека в Российской Федерации.

Так, при встречах с представителями международных организаций и в ходе сложных переговоров с дипломатическими представителями стран Европейского союза Уполномоченным неоднократно поднималась тема дискриминационной политики стран Европейского союза в отношении граждан России, проживающих на территории Республики Крым, которым консульские учреждения стран Европейского союза отказывают в выдаче въездных виз. Подобная дискриминационная практика в отношении целой группы населения, которая выделяется по признакам, связанным с местом жительства, вызывает обеспокоенность, поскольку откровенно противоречит тем ценностям, приверженность которым неоднократно провозглашалась руководством стран - членов Европейского союза. Уполномоченный убежден, что эта важная проблема массовых нарушений прав человека на свободу передвижения обязана находиться на повестке дня международных правозащитных организаций.

В силу своей правовой природы институт Уполномоченного как национальное правозащитное учреждение является связующим звеном между национальными и международными системами защиты прав человека, с одной стороны, представляя российский правозащитный опыт на международной арене, а с другой - адаптируя рекомендации международных органов к российским реалиям.

Так, действуя в рамках своего мандата и в соответствии с рекомендациями международных органов, Уполномоченный содействовал процессу ратификации Российской Федерацией международных договоров в области прав человека. Основываясь на анализе поступающих обращений граждан и информации от организаций гражданского общества, Уполномоченный обратился с письмами в поддержку ратификации [Конвенции](#) Совета Европы "О борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения", которую Россия подписала еще в 2011 году, в Минюст России и Минздрав России. Позиция Уполномоченного была принята к сведению. В декабре 2017 года Государственная Дума приняла [Федеральный закон](#) N 439-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения".

Продолжая работать в этом направлении в 2018 году, Уполномоченный считает целесообразным ратифицировать [Конвенцию](#) Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями 2014 года (Российская Федерация подписала ее в сентябре 2014 года) с учетом проведения ЧМ-2018 в России.

В 2018 году Уполномоченный и впредь намерен активно взаимодействовать с

международными договорными и иными органами защиты прав человека. В 2018 году намечено участие в 37-й и 38-й сессиях Совета по правам человека ООН, в 30-й сессии Универсального периодического обзора Совета по правам человека ООН, в 19-й сессии Комитета ООН по правам инвалидов, в сессии Комитета ООН против пыток, в мероприятиях Совета Европы, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и других международных межправительственных и неправительственных организаций.

7.3. Сотрудничество с омбудсменами зарубежных государств

Большой объем работы Уполномоченным проведен в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества с омбудсменами зарубежных государств. Наиболее значимыми событиями 2017 года стали вступление Уполномоченного в Европейскую сеть Глобального альянса национальных учреждений по защите прав человека (ГАНРИ), создание Евразийского альянса омбудсменов и расширение двустороннего сотрудничества.

Включение Уполномоченного в качестве полноправного члена в Европейскую сеть ГАНРИ стало признанием со стороны европейского международного сообщества национальных институтов защиты прав человека существования в России устойчивых механизмов защиты прав человека и гражданина. В настоящее время в Европейскую сеть ГАНРИ входит большинство европейских национальных государственных учреждений защиты прав человека.

Членство в международных профессиональных сообществах омбудсменов позволило на конференциях, круглых столах и собраниях, проводимых в рамках Европейской сети ГАНРИ, Уполномоченному и сотрудникам его Аппарата представлять лучшие практики в сфере защиты прав человека в России и ставить проблемные вопросы перед коллегами-омбудсменами других государств.

Уполномоченный принял участие в 30-й Ежегодной конференции ГАНРИ "Предупреждение, предотвращение конфликтов и восстановление мирного общества" (март 2017 года, город Женева) и в Семинаре Генеральной Ассамблеи Европейской сети ГАНРИ (ноябрь 2017 года, город Брюссель), где во время своих выступлений неоднократно поднимал актуальные вопросы о недопустимости сноса памятников российским воинам на территории ряда государств Европейского союза, попыток фальсификации истории, пересмотре итогов Великой Отечественной войны, проблемы негражданства в Латвии и Эстонии, нарушений прав российских граждан при привлечении к уголовной ответственности, в том числе в отношении К. Никулина, В. Бута, К. Ярошенко.

Позиция Уполномоченного и представленная профессиональному сообществу информация о деятельности российского правозащитного института были положительно восприняты руководством и членами ГАНРИ.

Интересы защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации, успешное разрешение обращений, поступающих к Уполномоченному, требуют в том числе наличия прямых оперативных контактов с коллегами-омбудсменами других государств. По этой причине вопросы двустороннего сотрудничества занимают значительное место в международной деятельности российского национального института защиты прав человека. С момента образования института Уполномоченного заключены меморандумы о сотрудничестве и взаимной помощи с омбудсменами 12 государств - Азербайджана, Аргентины, Армении, Кыргызстана, Нидерландов, Приднестровья, Таджикистана, Узбекистана, Украины, Чехии, Турции и Ирана. Два последних - заключены в 2017 году: с Главным омбудсменом Турецкой Республики - в марте и с Председателем Генеральной инспекции Исламской Республики Иран - в декабре. Целью соглашений явилось обоюдное стремление к совершенствованию системы оказания помощи гражданам, попавшим в

сложную жизненную ситуацию, или чьи права были нарушены на территории стран институтов-партнеров.

В рамках ранее заключенных меморандумов о взаимопомощи, а также в ходе прямых контактов на полях международных форумов, конференций и заседаний проходили постоянные консультации с зарубежными омбудсменами по конкретным проблемам, затрагивающим вопросы прав и свобод российских граждан. Так, неоднократно проводились двусторонние переговоры с омбудсменами Украины, Армении, Литвы, Кыргызстана, Молдовы, Узбекистана, Таджикистана, Казахстана, Польши, Турции, высшими должностными лицами зарубежных государств.

Например, в ходе визита в Турцию в марте 2017 года состоялись встречи с Президентом Турецкой Республики Р. Эрдоганом, премьер-министром Турецкой Республики Б. Йылдырым и Главным омбудсменом страны Ш. Малкочем. Омбудсмены России и Турции договорились о развитии информационного и научно-практического сотрудничества, о проведении регулярных двусторонних консультаций по вопросам защиты и соблюдения прав человека, об уведомлении друг друга о случаях нарушения прав и свобод граждан Российской Федерации на территории Турецкой Республики и граждан Турецкой Республики на территории Российской Федерации.

Уполномоченный принял участие в международных конференциях в Кыргызстане и Узбекистане, на полях которых прошли встречи с соотечественниками, главами органов государственной власти, а также коллегами-омбудсменами среднеазиатских стран, где обсуждались вопросы восстановления прав граждан. Так, по итогам визита в Кыргызстан Уполномоченный взял на личный контроль все поступившие в ходе приема обращения соотечественников. Некоторые из них были вынесены на обсуждение Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом.

Как показывает опыт Уполномоченного, настойчивые коллективные усилия, предпринятые в интересах граждан Российской Федерации, способны решить самые сложные и комплексные задачи.

Так, в 2017 г. получила развитие и история с гражданином России С., о которой Уполномоченный писал в своем ежегодном [Докладе](#) о своей деятельности за 2016 год. К Уполномоченному обратилась мать гражданина России С. Сам С. - инженер, специалист в области связи, успешно работавший не только на родине, но и в Белоруссии, и в Армении. В мае 2014 г. он был внезапно задержан в аэропорту Минска. Как выяснилось позднее, Служба национальной безопасности Республики Армения объявила его в межгосударственный розыск по экономическим статьям. Через полгода белорусские власти выдали его армянским силовикам, и только через год дело было передано в суд. За это время из 48 назначенных заседаний было проведено всего 19. Во время визита в Республику Армения Уполномоченный обратился к Защитнику прав человека Республики Армения, используя предоставленные ему законом полномочия проверить законность и обоснованность содержания под стражей С. и ходатайствовать о замене ему меры пресечения на не связанную с лишением свободы. При поддержке Защитника прав человека Республики Армения 21 августа 2017 г. суд округов Кентрон и Норк-Мараш в г. Ереване удовлетворил ходатайство об освобождении С. под залог.

В силу своей независимости от органов государственной власти, сотрудничество омбудсменов представляет собой один из наиболее эффективных каналов гуманитарной кооперации между странами с проблемными межгосударственными отношениями. В этой связи Уполномоченный продолжает активное взаимодействие со своей коллегой из Украины. Уникальным результатом этой работы можно назвать факт передачи украинской стороне 12 граждан Украины, отбывавших наказание в Крыму на момент его воссоединения с Россией. Этому предшествовала долгая и кропотливая работа, потребовавшая серьезных усилий с двух сторон - прорабатывались различные схемы, в условиях отсутствия четких правовых

норм искались пути решения этой проблемы. Передача заключенных стала возможной благодаря слаженной работе различных звеньев органов государственной власти Российской Федерации: Уполномоченного, МИД России, Генпрокуратуры России, ФСБ России, Минюста России и ФСИН России.

Также Уполномоченный смог получить от украинской стороны список российских граждан из 400 человек, отбывавших наказание в местах лишения свободы на Украине, что позволит отслеживать судьбу наших соотечественников на Украине.

В целях защиты прав российских граждан и соотечественников за рубежом, а также гарантирования прав иностранных граждан, лиц без гражданства и беженцев на территории России, использовались самые разные формы транснационального гуманитарного сотрудничества - как в рамках двусторонних отношений, так и в форме многосторонних объединений омбудсменов. Проблема была в том, что организации, которая бы объединяла омбудсменов евразийского пространства, не существовало.

Последовательно реализуя идею создания единого евразийского гуманитарно-правозащитного пространства, Уполномоченный выступил инициатором и организатором проведения 5 декабря 2017 г. в городе Москве Международной конференции "Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов", участие в которой приняли омбудсмены Армении, Кыргызстана, Турции, Ирана, Украины, а также представители органов государственной власти, экспертного и правозащитного сообщества.

По итогам работы конференции участники приняли резолюцию, в которой было поддержано стремление ряда государств объединиться в Евразийский альянс омбудсменов как международное региональное объединение, способствующее повышению эффективности защиты прав человека на евразийском пространстве. Идея создания Евразийского альянса омбудсменов (далее - Альянс) была высказана в [Докладе](#) о деятельности Уполномоченного за 2016 год.

5 декабря 2017 г. в городе Москве состоялось подписание Меморандума о создании Евразийского альянса омбудсменов. Учредителями этой новой международной региональной ассоциации выступили омбудсмены Армении, Кыргызстана, Ирана и России. Основными задачами Альянса являются распространение знаний о способах защиты прав и свобод человека и гражданина, сотрудничество в сфере обеспечения поощрения их защиты, осуществление международного сотрудничества Альянса с международными универсальными и региональными правозащитными организациями, зарубежными омбудсменами и ассоциациями омбудсменов в пределах полномочий, установленных для участников Альянса их национальным законодательством.

Членство в Альянсе открыто для подписания любым государством евразийской географической зоны, разделяющим цели, задачи и принципы Альянса.

Гуманитарно-правовая интеграция стран и институтов региона на принципах равенства, взаимной выгоды и взаимоуважения - не только ответная реакция на существующие объективные правозащитные задачи, но и превентивный шаг ввиду реальности появления новых гуманитарных вызовов.

Уполномоченный намерен продолжать развивать сотрудничество как с отдельными национальными институтами защиты прав человека, так и с их ассоциациями в целях формирования условий для успешного продвижения и поддержки общечеловеческих ценностей и эффективного восстановления прав российских граждан.

Глава 8.

Взаимодействие с государственными органами и институтами гражданского общества

8.1. Взаимодействие с государственными органами

Успешно защитить человека, попавшего в беду, можно только при условии тесного взаимодействия государственных структур, которое позволяет объединить их инструментарии при осуществлении превентивных и восстановительных мер в правозащитной сфере. В этой связи Уполномоченный активно взаимодействует с органами государственной власти, используя различные формы сотрудничества: взаимный обмен информацией; совместные приемы граждан; оказание взаимопомощи при проведении мониторингов и проверок соблюдения прав человека; привлечение государственных органов к рассмотрению обращений граждан; проведение совместных мероприятий, участие Уполномоченного и его представителей в работе коллегий, общественных координационных и экспертных советов, приглашение представителей государственных органов.

В особых ситуациях, связанных с массовыми нарушениями прав граждан и имевших большой общественный резонанс, а также по проблемам системного характера Уполномоченный обращался за поддержкой к Президенту Российской Федерации. Поднимались вопросы обеспечения социальных прав бывших военнослужащих Украины в Республике Крым и городе Севастополе; резко возросшей кредитной нагрузки граждан, заключивших договоры ипотеки в иностранной валюте; нарушения социальных прав российских граждан, проживающих в городе Байконур. По всем обращениям Уполномоченный нашел поддержку у главы государства. Органам государственной власти и должностным лицам были даны поручения, которые исполнены либо находятся в стадии исполнения и стоят на контроле у Уполномоченного.

Активно развивалось сотрудничество Уполномоченного с палатами Федерального Собрания Российской Федерации и прежде всего в вопросах совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина. В адрес соответствующих комитетов парламента в 2017 году было направлено 35 предложений о совершенствовании законодательства, которые, как уже отмечалось, в большей части восприняты. Это касается поправок в жилищное и трудовое законодательство, в законодательство о здравоохранении, о проведении публичных мероприятий и других.

Особо хотелось бы отметить плодотворное сотрудничество с Комитетом Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений и Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству по внесению изменений в регламенты палат в части изменения процедуры представления ежегодного Доклада о деятельности Уполномоченного.

Теперь в регламентах обеих палат определено, что ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного рассматривается на заседании профильных комитетов, представляется на пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации и на его основе принимаются постановления с поручениями по реализации содержащихся в нем предложений. В соответствии с данным порядком впервые в практике парламентской деятельности ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного был рассмотрен на заседаниях двух профильных комитетов Государственной Думы, а по итогам его рассмотрения на пленарных заседаниях были приняты постановления палат Федерального Собрания.

В [параграфе 6.1](#) содержится информация о совместной работе Уполномоченного и Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству по разработке проекта федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации", направленного на укрепление правового статуса региональных омбудсменов.

В 2017 году Уполномоченный и сотрудники Аппарата приняли участие в 10

парламентских слушаниях и 55 круглых столах, проводимых в Государственной Думе и Совете Федерации. В ходе обсуждений Уполномоченным были высказаны позиции по следующим темам: "Духовно-нравственное воспитание в системе образования: состояние, проблемы, перспективы" (26 января 2017 г.), "Совершенствование законодательного регулирования процедуры банкротства гражданина" (28 февраля 2017 г.), "Совершенствование порядка отбывания наказания в связи с болезнью" (31 марта 2017 г.), "О соблюдении прав человека в психиатрических интернатах системы социального обслуживания населения в Российской Федерации" (20 июля 2017 г.), "О проекте федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации" (14 декабря 2017 г.) и другим.

Помимо совместной работы по совершенствованию законодательства и участия в публичных мероприятиях Уполномоченный рассматривает обращения граждан, поступающие от депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Всего к Уполномоченному поступило 359 таких обращений (344 - от депутатов Государственной Думы и 15 - от членов Совета Федерации). Большинство из них касались защиты прав граждан, нарушенных в ходе проведения дознания и предварительного следствия; обеспечения условий отбывания наказания в исправительных учреждениях; пересмотра вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений судов по конкретным уголовным делам; вопросов соблюдения жилищных прав граждан. По каждому обращению Уполномоченным проводились проверки, направлялись обращения и заключения в компетентные государственные органы, в результате чего удалось в ряде случаев добиться смягчения приговоров судов, перевода из-под стражи под домашний арест, восстановления трудовых прав работников, привлечь виновных должностных лиц к административной ответственности, оказать содействие в организации доступа автотранспортных средств к медицинским учреждениям и по другим вопросам.

Конструктивные отношения выстроены с Правительством Российской Федерации. В адрес Правительства Российской Федерации было направлено 15 обращений, касающихся укрепления социально-экономических гарантий прав и свобод человека и гражданина. В частности, Уполномоченный обращался по вопросам получения субсидий гражданами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; реализации жилищных прав и социальных прав российских граждан, проживающих в городе Байконуре; создания единого стандарта преподавания курса, посвященного правам человека в высших и средних учебных заведениях; урегулирования ситуации с системой "Платон"; выплаты компенсаций гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике, и по ряду других проблем.

По всем обращениям Уполномоченного приняты или принимаются соответствующие меры по поддержке граждан-заемщиков по договорам валютной ипотеки, выплате задолженности по заработной плате работникам космодрома "Восточный", разработке образовательного курса "Права человека" для вузов в качестве элективной или факультативной дисциплины (модуля).

В целях укрепления деловых связей с правительственными и неправительственными учреждениями Уполномоченный и его представители принимают участие в работе соответствующих комиссий при Президенте Российской Федерации, правительственных и межведомственных комиссий: Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам; Комиссии при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов; Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности; Правительственной комиссии по профилактике правонарушений; Правительственной комиссии по делам соотечественников за рубежом; Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; Правительственной комиссии по миграционной политике; Межведомственной комиссии по делам Совета Европы;

Межведомственной комиссии по принятию решений о возмещении кредиторам (заимодавцам) по ипотечным жилищным кредитам (займам); 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 (в качестве председателя).

Уполномоченный находит понимание у органов судебной власти в вопросах пересмотра судебных решений, поддержки предложений по корректировке судебной практики, участия представителей судебных органов в мероприятиях Уполномоченного.

Так, Верховным Судом Российской Федерации пересмотрены 6 вступивших в законную силу решений судебных органов по ходатайству Уполномоченного.

13 декабря 2017 г. судьи Верховного Суда Российской Федерации в рамках правового просвещения по приглашению Уполномоченного участвовали в семинаре-совещании уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, выступили перед участниками мероприятия и ответили на актуальные вопросы, а 14 декабря 2017 г. - в заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека, посвященного защите прав людей с ограниченными возможностями здоровья.

В свою очередь, по обращениям судей Уполномоченный готовит соответствующие заключения по конкретным правовым вопросам, отзывы на законопроекты, содействует формированию судебной практики посредством участия в деятельности рабочих групп Верховного Суда Российской Федерации по разработке постановлений Пленума, участвует в работе органов судейского сообщества.

28 февраля 2017 г. Уполномоченный принял участие в семинаре-совещании при Верховном Суде Российской Федерации совместно с председателями верховных судов республик, краевых, областных и равных им судов общей юрисдикции. В рамках мероприятия Уполномоченный обратил внимание на наличие большого количества обращений граждан, касающихся пересмотра конкретных судебных решений и соблюдения права на справедливое судебное разбирательство, особенно в сфере жилищных правоотношений.

Сотрудники Аппарата участвовали в заседаниях рабочих групп по разработке постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, касающихся особенностей оплаты коммунальных услуг и других вопросов, связанных с жилищными правами российских граждан, по уголовным делам о мошенничестве, присвоении и растрате, а также по вопросам применения законодательства, регламентирующего рассмотрение уголовных дел в суде первой инстанции.

Взаимодействие Уполномоченного с Конституционным Судом Российской Федерации позволяет выявлять и устранять пробелы в действующем законодательстве посредством анализа правоприменительной практики. В 2017 году Уполномоченным в Конституционный Суд Российской Федерации было направлено два заключения: по жалобе Т. и Ю. о нарушении избирательных прав граждан при заверении ЦИК России списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, и по жалобе Ш. М. и Ш. А. о предоставлении инвалиду внеочередного жилья только вместе с членами семьи. Свою позицию Уполномоченный высказал и по жалобе А., Д., Р., В. на нарушение конституционного права на справедливое судебное разбирательство. Приводимые Уполномоченным по указанным делам аргументы были учтены при формировании соответствующих позиций Конституционного Суда Российской Федерации.

По делу Ш.М. в соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации судам общей юрисдикции дано право принимать по конкретным делам решения

об обеспечении жилыми помещениями не только несовершеннолетних детей-инвалидов, имеющих соответствующую льготу, но и совместно проживающих с ними членов их семей.

В ходе разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации по делу А. и др. была доведена позиция Уполномоченного, согласно которой норма ст. 392 ГПК РФ не допускает расширительного толкования. Конституционный Суд Российской Федерации признал, что при рассмотрении дел заявителей в судах общей юрисдикции был неправильно применен п. 5 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ.

В прошедшем периоде Уполномоченный традиционно активно взаимодействовал с правоохранительными и надзорными органами, в адрес которых направил порядка 4,5 тыс. обращений.

По вопросам защиты прав человека при уголовном преследовании и в местах принудительного содержания граждан плодотворное сотрудничество осуществлялось с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Федеральной службой исполнения наказания. В органы прокуратуры направлено около 300 ходатайств о проведении проверок по конкретным жалобам граждан и запросов о предоставлении соответствующих материалов, в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации - свыше 150, ФСИН - 245.

Совместно с органами прокуратуры проведено более 20 проверок по наиболее резонансным обращениям граждан, в том числе проведение надзорных мероприятий с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан и Рязанская область), а также уполномоченных по правам человека в Республике Татарстан, городе Санкт-Петербурге, Томской области.

Положительного результата в восстановлении трудовых прав граждан удалось добиться в рамках проверки по жалобе гражданки Г., проведенной Уполномоченным совместно с органами прокуратуры и уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан. По результатам проверки был установлен факт необоснованного лишения Г. стимулирующей выплаты. Органами прокуратуры работодателю выдано предписание - решить вопрос о премировании заявительницы, которое им исполнено. Кроме этого, работодатель привлечен к административной ответственности в виде предупреждения, а виновное должностное лицо работодателя - к административной ответственности в виде штрафа.

Уполномоченный и его представители принимают активное участие в работе координационных и совещательных органов федеральных органов государственной власти, используя эту возможность для выработки согласованных действий по широкому спектру вопросов, касающихся прав человека. В свою очередь, Уполномоченный инициативно проводит совещания с участием должностных лиц государственных органов.

В 2017 г. Уполномоченный и сотрудники Аппарата принимали участие в заседаниях коллегии Минюста России, коллегии МВД России, семинаре-совещании в Верховном Суде Российской Федерации с руководителями областных судов, расширенном заседании коллегии ФСИН России, ФССП России, расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В целях проверки доводов обращений о нарушениях прав граждан, проживающих в Чеченской Республике, и личного ознакомления с документами и другими материалами по данному вопросу 19-21 сентября 2017 г. Уполномоченным осуществлен выезд в Чеченскую Республику. В рамках поездки Уполномоченный провел совещание с представителями правоохранительных и контрольно-надзорных органов Чеченской Республики, по итогам работы удалось получить сведения в отношении жителей региона, о которых было указано в обращениях. Уполномоченный обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации с просьбой взять вопрос соблюдения процессуальных прав граждан при

расследовании возбужденных уголовных дел и проведение процессуальных проверок на особый контроль.

Широкое участие представителей государственных органов было обеспечено в ходе семинара-совещания уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в декабре 2017 г., в котором принимали участие представители Администрации Президента Российской Федерации, руководители профильных комитетов Федерального Собрания Российской Федерации, ряда федеральных министерств, агентств, контрольно-надзорных и правоохранительных органов.

Дальнейшее развитие получило взаимодействие Уполномоченного с государственными органами субъектов Российской Федерации. В законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации Уполномоченным направлено 54 обращения, а в исполнительные органы - 924. Состоялось более 30 рабочих встреч с главами и руководителями законодательных (представительных) органов 5 субъектов Российской Федерации (Белгородской, Владимирской, Архангельской областей, Хабаровского края, Чеченской Республики).

При поддержке и непосредственном участии губернатора Владимирской области на территории субъекта проведено несколько мероприятий федерального значения.

25 июля 2017 г. в г. Владимире состоялся Координационный совет российских уполномоченных по правам человека по проблемам соблюдения экологических прав граждан. С 19 по 26 июля 2017 г. по инициативе Уполномоченного в рамках всероссийского молодежного форума "Территория смыслов на Клязьме" впервые состоялась молодежная правозащитная сессия и встреча молодых правозащитников со всей России с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Одним из действенных инструментов повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного с федеральными государственными органами являются соглашения о сотрудничестве в сфере защиты прав человека.

На основании соглашений, заключенных с министерством обороны Российской Федерации, министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, Федеральной службой судебных приставов, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Главной военной прокуратурой и Генеральной прокуратурой Российской Федерации Уполномоченным в 2017 году осуществлялся обмен информацией, вырабатывались совместные решения по восстановлению нарушенных прав граждан и решению вопросов системного характера.

3 февраля 2017 г. Уполномоченным заключено двустороннее соглашение о взаимодействии с министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации. Указанный документ подписан в целях совершенствования системы оказания помощи гражданам, попавшим в сложную жизненную ситуацию, взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества, в том числе защиты прав сотрудников Федеральной противопожарной службы и других служащих министерства.

Перспективным направлением взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти представляется проведение совместных проверок и приемов граждан с использованием системы видео-конференц-связи. Как показала практика, такая форма взаимодействия способствует повышению эффективности работы, направленной на решение системных проблем в сфере защиты прав и свобод человека, поэтому ее дальнейшее применение требует тщательной детальной проработки.

Меры по защите прав человека, принимаемые органами государственной власти, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества, как полагает Уполномоченный, могли быть более результативными, если бы опирались на систему

официальных взглядов на цели, приоритетные направления и механизмы действий государственных структур и общественных организаций в области обеспечения соблюдения и защиты прав и свобод граждан, определенных на долгосрочную и среднесрочную перспективу. В настоящее время действует ряд программных документов, определяющих государственную политику в различных сферах жизнедеятельности общества, в том числе Концепция национальной безопасности Российской Федерации, [Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017-2022 годы](#) и другие. В них получили отражение вопросы, связанные с соблюдением и защитой прав граждан. Однако системное видение путей решения проблемы соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина отсутствует.

Для определения приоритетных направлений совершенствования взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и других организаций в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина необходима разработка единого программного документа - Национальной стратегии государственной политики в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека в Российской Федерации. Это должен быть комплексный документ, рассчитанный на взаимодействие и координацию всех государственных органов с привлечением институтов гражданского общества. Принятие национальной программы позволит поднять защиту прав человека в России на качественно новый уровень, будет способствовать активному, целенаправленному и действенному распространению национальных взглядов на систему ценностей прав и свобод человека в стране и мире.

8.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации

Синергия потенциалов Уполномоченного и региональных уполномоченных многократно увеличивает возможности защиты прав человека. Уполномоченный уделяет особое внимание развитию и укреплению взаимодействия со своими коллегами - региональными уполномоченными, опираясь на российское законодательство и нормы международного права о развитии независимых национальных учреждений по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод.

Формирование единой системы государственной защиты прав человека на всей территории Российской Федерации, начало которому было положено более 20 лет назад, завершилось в 2016 году. Во всех 85 субъектах Российской Федерации в настоящее время действуют специальные законы об уполномоченных по правам человека, на основании которых прошли необходимые назначения (выборы) должностных лиц органами законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Возрастающее с каждым годом количество жалоб, поступающих в адрес региональных уполномоченных, свидетельствует об укреплении доверия к институту со стороны граждан. В 2017 году в общей сложности к уполномоченным по всей стране поступило 200 тыс. обращений, в результате рассмотрения которых были отменены многие несправедливые решения судов, пересмотрены незаконные и необоснованные постановления должностных лиц, восстановлены нарушенные права граждан, выплачены компенсации за причиненный моральный и имущественный вред, возвращено доброе имя невинно пострадавшим в ходе уголовного преследования.

Федеральный и региональные уполномоченные образуют уникальную двухуровневую систему государственной правозащитной деятельности, в которой они являются независимыми органами. При этом созданный механизм взаимодействия федерального и региональных уполномоченных обеспечивает соблюдение единых подходов к решению

правозащитных проблем в целом и по конкретным случаям, связанным с необходимостью объединения усилий в восстановлении прав граждан.

В организационно-правовом плане это обеспечивается посредством согласования Уполномоченным кандидатур при назначении на должность и освобождении от должности региональных уполномоченных в соответствии со [статьей 16.1](#) Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В 2017 году Уполномоченным были согласованы кандидатуры в 13 субъектах Российской Федерации: в республиках Алтай, Мордовия и Саха (Якутия), в Кабардино-Балкарской и Чувашской республиках, в Ростовской, Сахалинской, Иркутской, Магаданской, Тульской и Ленинградской областях, в Пермском крае и городе Санкт-Петербурге.

Каждой процедуре согласования предшествовали рассмотрение представленных законодательным органом документов на кандидата специально созданной в Аппарате Уполномоченного комиссией на предмет их полноты и соответствия требованиям действующего законодательства, изучение его правозащитного опыта, жизненного пути, а затем собеседование. В 2017 году по 9 кандидатурам на должность регионального уполномоченного документы были возвращены, поскольку кандидаты или представленные ими документы не соответствовали установленным критериям. Уполномоченный считает, что процедура согласования и дальше должна совершенствоваться. В частности, следует рассмотреть вопрос о возможности включения в состав комиссии по региональным уполномоченным не только должностных лиц Аппарата, но и независимых экспертов.

Кроме этого, отмечается необходимость проведения стажировок для впервые избранных региональных уполномоченных. Тематика, методика, порядок организации проведения обучения Уполномоченным прорабатывается.

Основными элементами механизма взаимодействия уполномоченных по правам человека являются: совместные приемы граждан; оказание взаимной помощи при разрешении проблем; координационные советы; проведение совместных мероприятий; обмен и распространение опыта правозащитной деятельности; участие региональных уполномоченных в составе Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.

В целях проведения совместного приема граждан с участием представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации Уполномоченный посетил Республику Татарстан (30 июня), Хабаровский край (12 сентября), Чеченскую Республику (19-20 сентября) и Республику Крым (26 ноября). Результатом работы на территории стало решение проблем, связанных с оказанием медицинской помощи, восстановлением прав на свободу и личную неприкосновенность - переводом заключенных для отбывания наказания ближе к месту жительства, переселением ряда граждан из аварийного жилья и другими вопросами.

В 2017 году положительным опытом стало проведение приема граждан в режиме видеоконференц-связи, посредством которой состоялось общение с жителями Кабардино-Балкарской и Чеченской республик, Еврейской автономной области, Свердловской, Ивановской и Ярославской областей, в котором приняли участие уполномоченные по правам человека, а также руководители соответствующих государственных органов в субъектах Российской Федерации. По результатам видеоприема гражданам была оказана помощь в разрешении следующих жизненных ситуаций: получение бесплатных лекарственных препаратов, приобретение соответствующего слухового аппарата для ребенка-инвалида, получение компенсаций за ущерб, причиненный в результате чрезвычайной ситуации природного характера, получение жилья для гражданина, относящегося к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, исполнение судебного акта о взыскании задолженности по уплате алиментов, обращение в

компетентные органы о без вести пропавших.

Партнерство всегда предполагает взаимную помощь. В 2017 году к Уполномоченному поступило 415 обращений от региональных уполномоченных с просьбой об оказании содействия в решении вопросов защиты прав граждан (в 2016 году - 287 обращений).

Чаще всего региональные уполномоченные обращались за помощью по жалобам на условия пребывания в изоляторах временного содержания и следственных изоляторах, условия отбывания наказания в исправительных учреждениях, а также по вопросам проведения дознания и предварительного следствия, прохождения военной и правоохранительной служб.

Со своей стороны, Уполномоченный в 2017 году также обращался к региональным уполномоченным за содействием в разрешении 96 конкретных жалоб граждан.

На сегодняшний день широкое применение получило взаимодействие федерального и регионального уполномоченных по вопросам проведения совместных проверок и мониторингов соблюдения прав граждан в той или иной сфере общественных отношений.

Так, в рамках подготовки к Единому дню голосования 10 сентября 2017 г. Уполномоченным совместно с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в соответствии с рекомендациями ЦИК России проведен мониторинг помещений для голосования на предмет их доступности лицам с ограниченными возможностями здоровья.

В этом направлении удачной практикой объединения усилий стало взаимодействие Уполномоченного с уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае по вопросу погашения задолженности по заработной плате более 6 тыс. работников ФГУП "Главное военно-строительное управление N 6", в том числе и бывшим работникам; с уполномоченным по правам человека в Красноярском крае по защите прав ряда осужденных, в связи с условиями содержания под стражей в исправительных колониях; с уполномоченным по правам человека в городе Севастополе по вопросам регистрации бывших украинских военнослужащих по месту жительства с учетом адреса военного комиссариата; с уполномоченным по правам человека в Чеченской Республике по вопросам соблюдения прав граждан при уголовном преследовании, поиска без вести пропавших лиц, возмещения морального и материального вреда.

В течение года от региональных омбудсменов в адрес Уполномоченного поступило 39 предложений по совершенствованию законодательства, касающегося реализации прав и свобод граждан. Часть из них поддержана и направлена в соответствующие органы государственной власти для реализации.

Так, инициатива уполномоченного по правам человека в Ленинградской области о внесении изменений в [Федеральный закон](#) от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" в части передачи полномочий по контролю за исполнением законодательства в данной сфере субъектам Российской Федерации с одновременным наделением должностных лиц органов социальной защиты полномочиями субъектов производства по делам о правонарушениях, предусмотренных [ст. 9.13 КоАП РФ](#) "Уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур", легли в основу законодательных предложений, направленных Уполномоченным Председателю Правительства Российской Федерации, которые были учтены в [Федеральном законе](#) от 7 июня 2017 г. N 116-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

Одним из наиболее значимых направлений взаимного сотрудничества федерального и региональных уполномоченных в сфере законотворчества является подготовка системообразующего документа - проекта федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации".

Федерации", разрабатываемого совместно с Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

По ходатайству Уполномоченного 17 региональных уполномоченных были включены в состав рабочей группы при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, что дало им возможность непосредственно участвовать в подготовке указанного законопроекта.

Принятие на федеральном уровне единого нормативного акта, закрепляющего дополнительные гарантии деятельности региональных уполномоченных, будет способствовать повышению их статуса, расширению компетенции, унификации методологических подходов к развитию системы государственной правозащиты в России.

Традиционными площадками для обмена опытом в решении наиболее значимых проблем по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина являются Совет уполномоченных по правам человека (далее - Совет уполномоченных), в состав которого входит Уполномоченный и региональные уполномоченные - председатели Координационных советов федеральных округов, и Координационный совет российских уполномоченных по правам человека (далее - Координационный совет).

В 2017 году проведено четыре заседания Совета уполномоченных и два заседания Координационного совета с широкой правозащитной повесткой, центральное место в которой занимали проблемы защиты права человека на благоприятную окружающую среду и законодательное обеспечение деятельности региональных уполномоченных (24-25 июля 2017 г., город Владимир), вопросы защиты прав инвалидов (14 декабря 2017 г., пос. Аносино Московской области). Принятые на заседаниях Координационного совета совместные решения и рекомендации были направлены соответствующим органам государственной власти.

К каждому заседанию Координационного совета выпускались бюллетени Уполномоченного, аккумулирующие аналитические материалы региональных уполномоченных и представителей научного сообщества по наиболее важным и актуальным проблемам в сфере защиты прав граждан. В 2017 году они были посвящены проблемам защиты экологических прав человека (июнь 2017 года) и обеспечения прав инвалидов (декабрь 2017 года).

В целях совершенствования организационно-правового статуса Координационного совета принята новая редакция положения о нем, в которой урегулированы порядок его организации и деятельности, полномочия региональных омбудсменов в качестве его членов, определена процедура принятия решений и подготовки обращений к органам государственной власти, органам местного самоуправления и должностным лицам по оптимизации законодательства и правоприменительных процедур защиты прав и свобод человека.

Со своей стороны, Уполномоченный принял участие в ряде заседаний координационных советов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в состав федеральных округов. На заседаниях в Дальневосточном, Северо-Кавказском, Северо-Западном, Сибирском, Уральском и Южном федеральных округах обсуждались вопросы модернизации системы здравоохранения, соблюдения прав граждан с нарушениями психического здоровья, организации деятельности региональных уполномоченных, транспортной доступности медицинских организаций, лекарственного обеспечения, предоставления технических средств реабилитации и путевок на санаторно-курортное лечение, реализации права граждан на благоприятную окружающую среду, восстановления прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций природного характера, и другие.

Важное практическое значение имел семинар-совещание для региональных уполномоченных по правам человека и по правам ребенка, организованный

Уполномоченным в декабре 2017 года при поддержке Администрации Президента Российской Федерации. В ходе его проведения омбудсмены поделились лучшими практиками по актуальным вопросам обеспечения социальных, гражданских и политических прав человека, а также опытом по организации взаимодействия с правоохранительными и другими государственными органами, обеспечивающими защиту прав граждан. Кроме того, в рамках семинара впервые были проведены командообразующие мероприятия, в ходе которых обсуждался существующий инструментарий правозащитной работы и механизмы его возможного совершенствования.

В ходе семинара-совещания состоялся диалог уполномоченных с первым заместителем руководителя Администрации Президента Российской Федерации С. В. Кириенко, руководителями 15 федеральных органов исполнительной и законодательной властей, а также судьями Верховного Суда Российской Федерации. По итогам встречи данный формат взаимодействия был признан всеми уполномоченными исключительно результативным.

Кроме этого, по инициативе Уполномоченного региональные омбудсмены приняли активное участие во всероссийских мероприятиях правового просвещения, в частности во Всероссийском едином уроке "Права человека", а также в "Правовом марафоне для пенсионеров", ставших на сегодняшний день довольно популярными.

В декабре 2017 года многие региональные уполномоченные стали участниками международной конференции "Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов", организованной Уполномоченным совместно с Российским университетом дружбы народов (РУДН), Московским государственным институтом международных отношений МИД России (МГИМО), Дипломатической академией МИД России, уполномоченными по правам человека в городе Москве и Московской области.

Некоторые региональные уполномоченные присутствовали на церемонии подписания Меморандума о создании Евразийского альянса омбудсменов и на торжественной двенадцатой церемонии награждения медалью Уполномоченного "Спешите делать добро".

Региональные уполномоченные имеют возможность поделиться своим опытом через информационно-просветительский проект "Правозащитная карта России" и разместить информацию о положительной практике регионов на страницах официального сайта Уполномоченного в сети Интернет.

Еще одним форматом взаимодействия федерального и региональных уполномоченных является членство последних в Экспертном совете при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, в состав которого входят уполномоченные по правам человека в Республике Татарстан, Воронежской области, Московской области и в городе Москве.

Одной из важнейших гарантий независимости уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации является наличие у них собственных рабочих аппаратов. Вместе с тем в ряде регионов организационное, информационно-аналитическое, справочное, правовое и иное обеспечение уполномоченного по правам человека возложено на органы исполнительной власти. Такая ситуация сложилась в республиках Бурятия, Коми, Тыва, Камчатском крае, Волгоградской, Вологодской, Ивановской, Курганской, Магаданской, Псковской, Рязанской, Тюменской, Ульяновской и Челябинской областях, Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономном округах, в Еврейской автономной области.

Уполномоченный полагает, что такое положение недопустимо, оно не соответствует тому статусу и ответственности, которые определены законодательством для уполномоченных по правам человека. И в этой связи рекомендует руководителям законодательных (представительных) органов власти и главам перечисленных субъектов

Российской Федерации в течение 2018 года решить данную проблему.

8.3. Взаимодействие с институтами гражданского общества

В своей практической деятельности Уполномоченный опирается на партнерские связи с различными институтами гражданского общества. Особое внимание при этом уделяется взаимодействию с общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, занимающимися мониторингом соблюдения прав человека, оказанием юридической помощи лицам, пострадавшим от неправомерных действий, просветительской работы в области защиты прав человека. По мнению Уполномоченного, именно эти институты, сформированные на добровольных началах, огражденные от произвольной регламентации и прямого вмешательства бизнеса и власти, во многом выражают интересы граждан, их чаяния, свободу, запросы и потребности.

В 2017 году были активизированы связи с Общественной палатой Российской Федерации. Сотрудничество осуществлялось в разных формах. В прошлом году от членов Общественной палаты Российской Федерации и сотрудников ее аппарата к Уполномоченному поступило 49 обращений по вопросам гарантий прав человека при уголовном преследовании и защиты прав человека в местах принудительного содержания. Обращения принимались к рассмотрению, органами прокуратуры по ним проводились соответствующие проверки.

Сотрудники Аппарата Уполномоченного участвовали в "нулевых чтениях" проектов федеральных законов, проводимых Общественной палатой Российской Федерации.

Так, 19 сентября 2017 г. представитель Уполномоченного принял участие в "нулевом чтении" [проекта](#) федерального закона N 243975-7 "О внесении изменений в ст. 302 Гражданского кодекса Российской Федерации", которые позволили выработать согласованные подходы к совершенствованию защиты прав добросовестного приобретателя.

В 2017 году Уполномоченный вошел в рабочую группу Общественной палаты Российской Федерации по формированию и взаимодействию с общественными наблюдательными комиссиями. Скоординированная работа с Общественной палатой Российской Федерации и Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее - СПЧ), а также поддержка соответствующей инициативы депутатами Государственной Думы способствовала принятию Федерального закона, в соответствии с которым предусмотрен порядок дополнительного выдвижения кандидатур в состав ОНК соответствующего субъекта Российской Федерации при участии Уполномоченного и СПЧ. Теперь решение о дополнении вправе принять только Совет Общественной палаты Российской Федерации, но инициировать рассмотрение соответствующего вопроса могут Уполномоченный и СПЧ, либо ОНК и (или) три общественных объединения, обладающих правом принимать участие в выдвижении кандидатур в состав ОНК.

Плодотворные отношения складываются с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, от членов которого в адрес Уполномоченного поступило 11 обращений в защиту прав отдельных граждан и Уполномоченным приняты соответствующие меры.

Уполномоченный регулярно принимает участие в заседаниях СПЧ. Со своим видением в решении проблем Уполномоченный выступил на заседании по теме "Консолидированный доклад Мониторинговой рабочей группы (МРГ СПЧ) и перспективы развития законодательства о выборах" на специальном заседании, посвященном проблемам обеспечения права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при обращении с отходами потребления. В октябре 2017 года Уполномоченный принял также

участие во встрече Президента Российской Федерации с СПЧ, на которой обсуждались меры, направленные на реализацию [Концепции](#) государственной политики по увековечению памяти жертв политических репрессий, а также в открытии монумента "Стена скорби", посвященного памяти жертв большого террора.

Входит в практику совместное участие Уполномоченного и председателя СПЧ в мероприятиях федерального и регионального уровней по правозащитной тематике.

Так, в ноябре 2017 г. площадкой для совместного диалога Уполномоченного с членами СПЧ явился межрегиональный форум "Арктика - особый уровень прав человека", организованный уполномоченным по правам человека в Архангельской области, в ходе которого Уполномоченный и члены СПЧ обсудили круг вопросов, связанный с защитой прав человека в районах Крайнего Севера, социальных гарантий жителей приарктических территорий. Кроме того, на полях форума состоялась совместная встреча с губернатором Архангельской области И. А. Орловым, по результатам которой удалось выработать решение актуальных для жителей региона проблем правозащитного характера.

Подобная форма сотрудничества обеспечивает согласованную работу двух важнейших правозащитных институтов.

Уполномоченный придает большое значение сотрудничеству с общественными правозащитными организациями. Учитывая, что обеспечение гарантий защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами публичной власти являются общими целями для Уполномоченного и некоммерческих организаций, такой диалог способствует более оперативному выявлению нарушений прав и свобод граждан, системных проблем в правозащитной сфере и принятию мер по их решению.

При взаимодействии с негосударственными правозащитными организациями важное значение придается рассмотрению их обращений, а также проведению совместных встреч. Данные формы позволяют Уполномоченному получать ценную информацию о ситуации с правами человека в различных сферах жизни общества и "болевых точках" соблюдения прав граждан, требующих его вмешательства.

В 2017 году в защиту прав граждан и по вопросам совершенствования законодательства к Уполномоченному поступили 123 обращения от целого ряда некоммерческих правозащитных организаций: общероссийского общественного движения "За права человека" (69 обращений), Московской Хельсинкской группы (25), правозащитного центра "Мемориал" (8), Фонда "В защиту прав заключенных" (8), Комитета "Гражданское содействие", АНО "Центр защиты жилья и жилищных прав", Фонда "Общественный вердикт", РОО "Комитет солдатских матерей" и многих других. Тематика обращений касалась вопросов восстановления прав граждан, нарушенных при проведении дознания и предварительного следствия; соблюдения условий содержания граждан в следственных изоляторах и исправительных учреждениях; обжалования вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений судов, вынесенных в отношении конкретных граждан; обжалования действий сотрудников военкомата.

К Уполномоченному обратился исполнительный директор Общероссийского общественного движения "За права человека" Л.А. Пономарев в защиту прав К., бывшего работника ООО "Цементная строительная компания" (далее - ООО "ЦСК"), в связи с невыплатой К. задолженности по заработной плате. Ранее ООО "ЦСК" было признано банкротом, в отношении него введена процедура конкурсного производства. По вопросу защиты прав К. Уполномоченным было направлено обращение в органы прокуратуры Республики Коми. В результате прокурором г. Воркуты в Воркутинский городской суд направлено исковое заявление о взыскании с ООО "ЦСК" в пользу К. задолженности по заработной плате, денежной компенсации за просрочку выплаты и компенсации морального вреда. По информации и. о. прокурора г. Воркуты, в сентябре 2017 года требования прокурора судом были удовлетворены, возбуждены исполнительные производства о

взыскании с ООО "ЦСК" денежных средств в пользу К.

В 2017 году Уполномоченным в различном формате проведены десятки встреч с представителями общественных правозащитных организаций, в рамках которых обсуждались наиболее значимые проблемы в сфере защиты прав граждан.

Так, 20 сентября 2017 г. в рамках рабочей поездки в Чеченскую Республику состоялась встреча Уполномоченного с представителями некоммерческих правозащитных организаций. В данной встрече также приняли участие представители Общественной палаты Чеченской Республики и уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике. В ходе встречи обсуждались проблемы развития гражданского общества, поднимался ряд вопросов, в решении которых требуется поддержка со стороны федеральных органов государственной власти. Диалог с правозащитным сообществом Чеченской Республики позволил выявить проблемы розыска пропавших без вести граждан, трудностей в возмещении морального и материального ущерба потерпевшим, нарушения прав граждан на свободное передвижение, оказания грантовой поддержки общественных организаций Чеченской Республики.

Конструктивные отношения развиваются с социально ориентированными некоммерческими организациями, деятельность которых является значимой для правозащитной системы в России. Помощь таких организаций социально уязвимым группам населения в социализации и адаптации, в содействии реализации их прав и свобод, в том числе путем расширения возможности равноправного и полноценного участия их в общественной жизни, неоценима.

На протяжении ряда лет осуществляется конструктивное взаимодействие с Региональной общественной организацией "Благотворительный центр "Соучастие в судьбе". Центр ведет свою деятельность по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: оказывает бесплатную юридическую помощь; участвует в судах с целью защиты жилищных и имущественных прав детей-сирот, вырабатывает предложения по совершенствованию законодательства, направленные на защиту прав детей-сирот.

По вопросам защиты имущественных прав семей с несовершеннолетними детьми Уполномоченный взаимодействует с социально значимым проектом "Защити свое жилье!".

В части поддержки многодетных семей, талантливых детей, молодежи и инвалидов, продвижения социальных, образовательных, культурных и спортивных проектов Уполномоченный сотрудничает с Фондом "Возрождение и Надежда", в результате чего в 2017 г. удалось провести несколько благотворительных мероприятий и форумов для детей.

Реализуются совместные мероприятия с Общероссийским общественным фондом "Общественное мнение" и Общероссийской общественной организацией "Ассоциация юристов России", с которыми в 2017 году заключены соглашения о сотрудничестве. В рамках указанных соглашений намечено осуществить совместные проекты в части мониторинга состояния защищенности прав человека, сотрудничества по вопросам совершенствования законодательства, правового просвещения, анализа правоприменительной практики.

В целях обмена опытом по защите прав граждан и выявления проблем правоприменения в 2017 году была проведена встреча с представителями Совета молодых адвокатов города Москвы, в ходе которой обсуждались вопросы содержания обвиняемых под стражей, явки с повинной, реализации права на бесплатную медицинскую помощь, защиты трудовых прав, продвижения учебно-образовательных проектов для помощников и стажеров адвокатов. Кроме того, в ходе встречи была выявлена системная проблема, связанная с нарушением прав инвалидов в результате поворота вступивших в законную силу судебных решений о социальных выплатах. В дальнейшем Уполномоченный принял комплекс мер по защите прав граждан в данной ситуации.

На Уполномоченного в соответствии со [статьей 36.1](#) Федерального конституционного закона N 1 ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" возложена функция взаимодействия с общественными наблюдательными комиссиями.

Осуществляя эту функцию, Уполномоченный и сотрудники Аппарата участвуют совместно с общественными палатами в субъектах Российской Федерации в подборе кандидатов в ОНК, в обучении членов ОНК, в разрешении конфликтных ситуаций, возникающих в региональных комиссиях, обеспечивают консультационно-методическую поддержку ОНК по проблемным вопросам их деятельности, изучают и распространяют положительный опыт работы.

В 2017 г. Уполномоченному поступило 6 обращений от ОНК, три из них - о недопуске членов ОНК г. Санкт-Петербурга в отделения полиции, которые направлены для проверки и принятия мер в органы прокуратуры. В ходе проверки установлены и привлечены к ответственности виновные сотрудники органов внутренних дел, проведено совместное совещание представителей ОНК, прокуратуры и ГУМВД по г. Санкт-Петербургу, выработаны меры по обеспечению проведения общественного контроля в местах принудительного содержания, находящихся в ведении органов внутренних дел.

В настоящее время ОНК созданы в 81 субъекте Российской Федерации, общая численность членов комиссий составляет 1042 человека, ведется работа по созданию комиссий в Ненецком и Чукотском автономных округах, а также в Камчатском и Забайкальском краях.

В сентябре 2017 года Уполномоченный поддержал инициативу СПЧ о необходимости проведения дополнительного набора в составы ОНК, где численность комиссий не позволяет эффективно осуществлять общественный контроль, и направил соответствующее обращение в Общественную палату Российской Федерации. При этом, по информации представителей Общественной палаты Российской Федерации, более 25 процентов поступивших заявлений общественных организаций о выдвижении кандидатур в члены ОНК не соответствовали требованиям, установленным законодательством. По этой причине в ряде регионов России не было назначено ни одного нового члена ОНК. Правозащитное сообщество не раз высказывало мнение о недостаточно эффективном законодательном механизме формирования ОНК в субъектах Российской Федерации, в результате чего не во всех случаях удалось сформировать ОНК на должном высокопрофессиональном уровне.

В целях дальнейшего развития деятельности ОНК заслуживает внимания изучение опыта работы различных моделей функционирования Национального превентивного механизма государств, ратифицировавших [Факультативный протокол](#) к Конвенции ООН против пыток и иных жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее - Факультативный протокол). Так, в Республике Казахстан такой Национальный превентивный механизм, деятельность которого близка к деятельности ОНК, функционирует при непосредственном участии Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, который наделен существенными функциями в сфере координации его деятельности.

К преимуществам Национального превентивного механизма можно отнести направленность на обеспечение максимальной прозрачности функционирования мест принудительного содержания, а также значительную поддержку его деятельности как со стороны государств-участников, так и на международном уровне. Образуемый в соответствии с [Факультативным протоколом](#) Подкомитет по предупреждению пыток, являющийся частью системы ООН, не только самостоятельно посещает места принудительного содержания государств-участников, но также поддерживает контакты с национальными превентивными механизмами и предлагает им услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления их потенциала.

Важным событием в развитии организационных форм взаимодействия Уполномоченного и гражданского общества стало начало работы Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации (далее - Экспертный совет), в состав которого вошли известные правозащитники и ученые - специалисты в области защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе 30 докторов наук, 26 профессоров, 12

кандидатов наук. К задачам Экспертного совета относятся выработка рекомендаций по реализации основных направлений деятельности Уполномоченного, консультирование и информирование Уполномоченного о положении дел в области соблюдения и защиты прав и свобод человека, содействие Уполномоченному в организации и осуществлении взаимодействия с государственными органами и институтами гражданского общества.

В составе Экспертного совета образовано 6 тематических секций (по вопросам гражданских (личных) и политических прав и свобод человека и гражданина; по вопросам социальных и образовательных прав и свобод человека и гражданина; по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина; по вопросам образования и правового просвещения в области прав и свобод человека и гражданина; по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве и в местах принудительного содержания; по вопросам международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина).

В 2017 г. состоялось 14 заседаний секций Экспертного совета, в ходе которых обсуждались системные проблемы правозащитной деятельности, конкретные вопросы, связанные с обращениями граждан, предложения по совершенствованию законодательства, вырабатывались экспертные позиции по различным вопросам. В результате разработаны и направлены субъектам права законодательной инициативы 4 законопроекта, подготовлены и направлены в Государственную Думу более 20 заключений на законопроекты с предложениями о поправках, многие из которых нашли отражение в принятых законодательных актах.

В Экспертном совете образована специальная консультативно-правозащитная группа, в состав которой вошли представители разных правозащитных обществ, в том числе представители СПЧ. Ее целью является информирование Уполномоченного о существующих проблемах защиты прав человека, с которыми приходится сталкиваться в своей деятельности правозащитникам, обсуждение актуальных вопросов соблюдения прав и свобод человека и гражданина, выработка согласованных решений по вопросам мониторинговой, просветительской и правозащитной деятельности. Состоялось три таких заседания. На них обсуждались следующие проблемы реализации прав граждан: обеспечение конституционных прав граждан на свободу мирных собраний, вопросы общественного контроля соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

Особое внимание Уполномоченным уделяется работе с молодежью. По инициативе Уполномоченного в июле 2017 года впервые в рамках Всероссийского молодежного образовательного форума "Территория смыслов на Клязьме" организована смена для молодых правозащитников, в ходе которой проведена встреча федерального и региональных уполномоченных с молодыми правозащитниками. Участниками IV профильной смены были молодые руководители НКО, правозащитных и добровольческих проектов. В панельной дискуссии на тему: "Правозащитная деятельность НКО. Основные кластеры обращений граждан, как возможность для создания новых НКО" приняли участие около тысячи молодых правозащитников, приехавших со всех уголков России. Более близкое знакомство с участниками форума и ответы уполномоченных на многие поставленные вопросы, с которыми сталкиваются правозащитники (от процедуры получения гражданства до организации молодежных НКО в сфере правовой грамотности), показали их большую заинтересованность в самых разных сферах общественной жизни.

Уполномоченный принял участие в дискуссиях и на других открытых площадках взаимодействия общества и власти.

Важнейшим событием 2017 г. в сфере развития гражданского общества для России и всего мира стал прошедший в г. Сочи в октябре 2017 г. XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов. Уполномоченный принял участие в данном масштабном молодежном форуме и выступил перед молодежью со всего мира по вопросу о роли гражданского общества и

институтов правозащиты в противостоянии глобальным угрозам.

2 ноября 2017 г. состоялось общение с участниками пленарной сессии "Диалог сообществ. Гражданское общество будущего: объединяя усилия" на итоговом форуме "Сообщество". Этот форум в г. Москве являлся заключительным в серии подобных мероприятий, проведенных во всех федеральных округах России в 2017 г. Его участники - представители органов власти, бизнеса и общественности из разных регионов страны. Целью форума являлось выявление состояния развития некоммерческого сектора в регионах Российской Федерации, обсуждение существующих проблем и возможных путей их решения, уделено особое внимание поддержке наиболее эффективных практик гражданской активности, а также формированию единого видения общероссийской повестки развития гражданского общества.

Уполномоченный является членом Координационного комитета по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации некоммерческим организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества. За 2017 год проведено два конкурса на предоставление грантов Президента Российской Федерации, по результатам которых 3213 НКО из всех субъектов Российской Федерации получили гранты Президента Российской Федерации на общую сумму 6,65 млрд руб.

Уполномоченным продолжена работа в качестве председателя 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. Лауреатами государственных премий за выдающиеся достижения в области правозащитной и благотворительной деятельности, врученных в декабре 2017 года Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, стали: председатель Региональной общественной организации "Московская группа содействия выполнению Хельсинкских соглашений" (Московская Хельсинкская группа) Людмила Алексеева и председатель правления Регионального общественного благотворительного фонда помощи детям, больным лейкемией, Республики Татарстан имени Анжелы Вавиловой Владимир Вавилов.

Ключевым элементом гражданского общества остается человек, обладающий высокими моральными качествами, ответственностью и чувством долга, готовый поддержать тех, кто оказался в трудной жизненной ситуации. В целях поддержки таких людей и осуществляемой ими деятельности 22 декабря 2017 года прошла двенадцатая церемония награждения медалью Уполномоченного "Спешите делать добро". Согласно Положению о медали Уполномоченного, ею могут быть удостоены как соотечественники, так и граждане других государств, а также общественные организации. Медаль "Спешите делать добро" вручается людям и организациям, чьи добрые дела и подвиги, совершенные порой даже ценой собственной жизни, достойны самого глубокого уважения и навсегда останутся в сердцах людей. В 2017 году лауреатами медали стали 9 человек и 1 общественная организация:

- настоятельница Марфо-Мариинской Обители милосердия Игуменья Елисавета (город Москва), оказывающая, в своем ежедневном служении сестры Обители, помощь тем, кто попал в трудные обстоятельства и нуждается в поддержке: детям, страдающим ДЦП, неизлечимо больным детям и их родителям (работает выездная паллиативная служба);

- Любовь Кац (Владимирская область) - известный защитник прав детей-инвалидов;

- Наталья Попова - руководитель краснодарской некоммерческой организации "Центр развития благотворительных программ "Край милосердия", среди подопечных которой более 500 семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья;

- Дмитрий Фролов - директор Ямальского благотворительного фонда поддержки детей "Ямине", основными целями которого является содействие организации

лечебно-диагностической помощи тяжелобольным детям, детям-инвалидам и членам их семей;

- общественная организация "Дети Павловска", основанная в 2014 году, организующая адресную поддержку и сопровождение для 15 взрослых выпускников детского дома;

- Дмитрий Балыкин из города Нижнего Новгорода, который своим примером доказал, что ограниченные возможности не должны мешать человеку жить полноценной жизнью, имея первую группу инвалидности по зрению, он окончил вуз с красным дипломом и стал высококвалифицированным юристом;

- Ксения Симонова-Паскарь - заслуженный художник Республики Крым, которая на протяжении четырех лет создает небольшие песочные фильмы и ролики о тех больных детях, которые нуждаются в дорогостоящем лечении и реабилитации;

- водитель автобуса Сергей Блохин (посмертно), который ценой своей жизни героически спас жизни 44 детей и 5 взрослых на трассе под городом Ростовом, подставив под удар 20-тонного грузовика водительскую кабину;

- Ольга Фомина, которая проделала огромную работу по социальной адаптации лиц без определенного места жительства в организации "Дом трудолюбия Ной";

- Раиса Лукутцова - председатель Общероссийской общественной организации "Российский Красный Крест", член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, посвятившая всю свою жизнь охране здоровья граждан, многие годы успешно и эффективно осуществляет руководство старейшей и авторитетнейшей общественной организацией страны.

Подводя итоги, необходимо отметить, что гражданское общество является партнером власти в решении сложных задач, стоящих перед государством. Лишь совместная работа государственных органов и НКО позволяет выстраивать эффективную систему оказания правовой поддержки населению, защиты прав отдельных граждан и неопределенного круга лиц. Необходимо активно развивать взаимодействие между общественными организациями и Уполномоченным, продолжать обмениваться лучшим опытом правозащиты и реализовывать его в конкретных проектах и мероприятиях.

Глава 9.

Рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Рабочий аппарат Уполномоченного - это не просто структура, созданная для регистрации обращений граждан и разъяснения положений действующего законодательства. Это главный инструмент решения сложнейших многоплановых задач, которые стоят перед Уполномоченным и гражданским обществом, в первую очередь связанных с оказанием эффективной помощи тем, чьи права и свободы были нарушены неправомерными действиями (бездействием) органов власти и местного самоуправления.

Аппарат Уполномоченного - это высокопрофессиональный коллектив единомышленников: юристов, специализирующихся в различных областях права, специалистов в области обработки и систематизации информации, а также административных работников высокого уровня. Без преувеличения можно сказать, что именно от Аппарата зависит эффективность работы Уполномоченного как одного из гарантов свободного развития гражданского общества в нашей стране.

Именно поэтому в целях более эффективного выполнения функций, возложенных **Федеральным конституционным законом** от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" на Аппарат, в 2017 году осуществлен ряд мер, направленных на оптимизацию его структуры и уточнение полномочий.

Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 2017 г. N 397 "О внесении изменений в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 1574, и в Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. N 763 "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих" учреждены должности руководителя рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его первого заместителя и заместителей. В интересах профессионального роста гражданских служащих Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы в Аппарате предусмотрены должности главных советников.

В мае 2017 года в целях организационно-технического, документационного, информационного, юридического и протокольного обеспечения деятельности Уполномоченного в структуре Аппарата образован Секретариат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

С учетом накопленного опыта и новых требований современного российского общества к защите прав и свобод человека и гражданина распоряжением Уполномоченного в октябре 2017 года было утверждено новое Положение о рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, которое определило принципы, функциональные и организационные основы его деятельности, структуру и полномочия руководителя Аппарата.

В числе основополагающих принципов деятельности Аппарата определены законность, справедливость, уважение прав и свобод человека и гражданина, беспристрастность при рассмотрении жалоб, открытость и гласность, взаимодействие с государственными органами, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, международными организациями, занимающимися вопросами соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Основными функциями Аппарата в соответствии с Положением являются:

- изучение и рассмотрение обращений граждан и организаций, поступающих к Уполномоченному, и подготовка по ним проектов его решений;
- сбор и анализ информации о случаях грубого или массового нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации для подготовки предложений Уполномоченному по мерам реагирования;
- взаимодействие с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, с Общественной палатой Российской Федерации, правозащитными организациями, государственными органами и общественными объединениями в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека;
- проведение мониторинга законодательства о правах человека и гражданина, подготовка предложений по его совершенствованию в адрес субъектов права законодательной инициативы;
- участие в правовом просвещении граждан по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты; взаимодействие по этим вопросам со средствами массовой информации, образовательными организациями, государственными и общественными организациями, распространяющими знания о правах и свободах человека и гражданина;
- обеспечение международного сотрудничества Уполномоченного в области прав человека;
- взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, оказание им организационной, правовой, информационной, методической и иной помощи; обеспечение деятельности Совета уполномоченных, а также участия Уполномоченного в деятельности Координационного совета уполномоченных;
- взаимодействие с научным и экспертным сообществом по вопросам защиты прав и

свобод человека и гражданина, осуществление организационно-технического и справочно-правового обеспечения деятельности созданного при Уполномоченном Экспертного совета и другие.

Руководство деятельностью Apparата осуществляет Уполномоченный. Координацию работы и контроль за деятельностью его структурных подразделений обеспечивает непосредственно руководитель Apparата, который несет персональную ответственность за выполнение задач и осуществление функций, возложенных на Apparат, за качественное обеспечение деятельности Уполномоченного.

Установлено, что Apparат комплектуется лицами, имеющими высшее образование, кроме замещения должностей категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей, а управления и отделы, рассматривающие жалобы граждан на нарушение их прав и свобод, - лицами, имеющими высшее юридическое образование и, как правило, обладающими опытом правозащитной деятельности.

В настоящее время в рабочем аппарате 99% федеральных государственных гражданских служащих имеют высшее образование. Из них 2 являются докторами наук, 13 - кандидатами наук. 63 служащих (33%) имеют стаж государственной службы 20 лет и более, 29 служащих (15%) - от 15 до 20 лет, 30 служащих (16%) - от 10 до 15 лет, 35 служащих (18%) - от 5 до 10 лет.

Структурными подразделениями Apparата являются Секретариат Уполномоченного и управления, в составе которых действуют отделы.

Сотрудники Apparата осуществляют документационное, юридическое, организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение деятельности Уполномоченного.

В 2017 году почта Apparата Уполномоченного составила 75 172 единицы входящей корреспонденции. Помимо обработки документов, сотрудниками ежедневно осуществлялся прием граждан (принято 4178 человек), в справочно-консультационном режиме они отвечали на телефонные звонки (более 10 000 телефонных звонков продолжительностью более 650 часов), выступали в судебных процессах в защиту прав граждан от имени Уполномоченного, в рамках просветительской работы выступали с лекциями в студенческих и школьных аудиториях, работали со СМИ, готовили информацию для сайта Уполномоченного, взаимодействовали с органами власти и институтами гражданского общества, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, с зарубежными коллегами-омбудсменами и международными организациями, готовили заключения на законодательные и иные нормативные правовые акты, разрабатывали законодательные инициативы, готовили материалы для выступлений Уполномоченного на круглых столах, заседаниях в органах власти и встречах с гражданами и общественными организациями, для участия в других мероприятиях публичного характера, организовывали работу Экспертного совета при Уполномоченном, Совета уполномоченных по правам человека и координационных советов и т.п.

Сотрудники Apparата в целях приема граждан, проведения проверок по жалобам, участия в судебных заседаниях, оказания помощи региональным уполномоченным по правам человека, а также участия в семинарах, форумах и иных мероприятиях осуществили 70 выездов в 31 регион России (Воронежскую, Белгородскую, Костромскую, Нижегородскую, Ивановскую, Калининградскую, Архангельскую, Ростовскую области, город Санкт-Петербург, город Севастополь, Краснодарский, Ставропольский, Хабаровский края, республики Башкортостан, Татарстан, Бурятию, Хакасию, Крым и др.), а также 19 раз выезжали в зарубежные командировки в рамках укрепления международного сотрудничества.

По поручениям Президента Российской Федерации от 4 мая 2017 г. и Председателя Правительства Российской Федерации от 24 июня 2017 г. подготовлены предложения по увеличению бюджетных ассигнований на содержание Apparата, которые были согласованы с

Министерством финансов Российской Федерации. В соответствии с [Федеральным законом](#) от 5 декабря 2017 г. N 362-ФЗ "О федеральном бюджете на 2018 и плановый период 2019 и 2020 годов" данные предложения приняты. Это позволит увеличить численность Аппарата, оптимизировать нагрузку на сотрудников, более оперативно рассматривать обращения граждан и организаций.

В целях повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина представляется актуальной задача законодательного определения полномочий Аппарата. [Федеральным конституционным законом](#) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека Российской Федерации" служащим Аппарата предоставлено право участвовать в осуществлении лишь отдельных полномочий Уполномоченного: представлять интересы Уполномоченного в судопроизводстве в установленных формах ([подпункт 1 пункт 1 статья 29](#)) и в работе парламентской комиссии и парламентских слушаниях ([подпункт 2 пункт 1, пункт 2 статья 32](#)). Однако такого представительства на сегодня оказывается явно недостаточно как вследствие отдаленности официального места нахождения Уполномоченного от территории реально происходящих событий, требующих его участия, так и в силу значительно расширившейся компетенции Уполномоченного.

Важно наделить Аппарат Уполномоченного дополнительными полномочиями при рассмотрении жалоб граждан, в том числе по поручению Уполномоченного проводить проверки и посещать места принудительного содержания.

Деятельность государственных гражданских служащих Аппарата Уполномоченного высоко оценена руководством страны. За заслуги в защите прав и интересов граждан, многолетнюю добросовестную работу Почетными грамотами и благодарностями Президента Российской Федерации в 2017 году награждены 16 сотрудников Аппарата, 1 сотрудник награжден государственной наградой Российской Федерации.

Рекомендации и предложения

Исходя из изложенных в Докладе проблем, Уполномоченный предлагает государственным органам рассмотреть возможность осуществления ряда мер в целях повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

- образовать рабочую группу с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации для разработки комплексных изменений в [Федеральный конституционный закон](#) от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и корреспондирующие с ним законодательные акты, направленных на совершенствование правового статуса и расширение компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, включая предоставление Уполномоченному права поручать сотрудникам его рабочего аппарата осуществлять проверки по жалобе и связанные с ними мероприятия ([параграф 1.3](#) "Основные результаты рассмотрения обращений").

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

- разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации" ([параграф 8.2](#) "Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации");

- провести совместное заседание Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Совета уполномоченных по правам

человека, посвященное 70-летию [Всеобщей декларации](#) прав человека;

- провести парламентские слушания с участием Уполномоченного по вопросам укрепления гарантий прав и свобод человека и гражданина в контексте 25-летия [Конституции](#) Российской Федерации.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:

- [N 243975-7](#) "О внесении изменений в статью 302 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования защиты прав добросовестного приобретателя)" ([параграф 3.2](#) "Право на жилище");

- [N 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 учреждениях уголовно-исполнительной системы");

- [N 269379-7](#) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания" ([параграф 4.3](#) "Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы");

- [N 306915-7](#) "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (о сроках содержания в соответствующих специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, и о порядке продления данных сроков, а также об особенностях исполнения и прекращения исполнения указанного административного наказания) ([параграф 5.7](#) "Защита прав иностранных граждан");

- [N 184643-7](#) "О предоставлении Российской Федерацией политического убежища" ([параграф 5.8](#) "Защита прав лиц, запрашивающих убежища на территории Российской Федерации");

- [N 879343-6](#) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных или не полностью дееспособных граждан" ([параграф 6.1](#) "Совершенствование законодательства");

рассмотреть возможность разработки следующих проектов федеральных законов, предусматривающих:

- внесение изменений в [Уголовно-процессуальный кодекс](#) Российской Федерации в части:

- установления перечня критериев отказа следователями (дознателями) в предоставлении свидания обвиняемым по уголовным делам с родственниками и иными лицами;

- закрепления предельных сроков содержания под стражей подсудимых в стадии судебного разбирательства ([параграф 4.1](#) "Защита прав человека в уголовном процессе");

- установления требования об обязательном направлении следователем (дознателем) прокурору вместе с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела материалов проверки ([параграф 4.2](#) "Защита прав потерпевших от преступлений");

- усиления гарантий прав потерпевшего на стадии возбуждения уголовного дела ([параграф 4.1](#) "Защита прав человека в уголовном судопроизводстве");

- дополнение [ст. 357](#) Трудового кодекса Российской Федерации 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 ([параграф 3.1](#) "Трудовые права");

рассмотреть возможность:

- внесения изменений в [Регламент](#) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в части, касающейся обязанности отражать предложения

Уполномоченного в заключениях профильных комитетов на законопроекты ([параграф 6.1](#) "Совершенствование законодательства");

провести с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации парламентские слушания по вопросам совершенствования нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики:

- паллиативной помощи в Российской Федерации;
- исполнительного производства в Российской Федерации ([параграф 5.4](#) "Защита прав пенсионеров и ветеранов");
- реализации компетенции уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации:

рассмотреть возможность разработки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации следующих проектов федеральных законов, направленных на совершенствование действующих правовых актов и предусматривающих:

- внесение изменений в [статью 7](#) Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей", которые позволят использовать средства материнского капитала на лечение детей ([параграф 3.5](#) "Защита прав семьи, материнства и детства");

- внесение изменений в [ст. 65](#) Семейного кодекса Российской Федерации об установлении запрета на разлучение малолетнего ребенка с матерью при отсутствии исключительных обстоятельств, предусмотренных законодательством ([параграф 3.5](#) "Защита прав семьи, материнства и детства");

- внесение дополнений в [Федеральный закон](#) от 28 декабря 2013 г. N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" и в другие нормативные правовые акты, касающиеся механизма деятельности частных компаний, оказывающих социальные услуги инвалидам и лицам пожилого возраста (по проживанию и уходу) в организованных ими домах постоянного пребывания, и ответственности поставщиков услуг ([параграф 5.3](#) "Защита прав лиц с ограниченными возможностями здоровья");

- внесение изменений в законодательные акты в части распространения права на бесплатный проезд железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным транспортом к местам использования основного отпуска и обратно на военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, проходящих службу в Калининградской области ([параграф 5.5](#) "Защита прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов");

- внесение изменений в законодательные акты в части, касающейся продления срока временного пребывания иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, или по обыкновенной частной визе и являющегося членом семьи гражданина Российской Федерации, имеющего место жительства в России, на период до одного года ([параграф 5.7](#) "Защита прав иностранных граждан");

- внесении изменений в [Кодекс](#) административного судопроизводства Российской Федерации в части исключения требования к административному истцу и его представителю иметь высшее юридическое образование ([параграф 6.1](#) "Совершенствование законодательства");

рассмотреть возможность разработки проектов комплексных федеральных законов:

- "О противодействии насилию в семье" ([параграф 5.1](#) "Защита прав женщин");
- о либерализации законодательства в отношении женщин, находящихся в местах лишения свободы за совершение преступлений небольшой тяжести, в том числе о более широком применении оснований для освобождения от отбывания наказания, предусмотренных [ст. 172](#) Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в отношении беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, в соответствии с

Национальной стратегией действий в интересах женщин на 2017-2022 годы ([параграф 5.1 "Защита прав женщин"](#));

рассмотреть возможность разработки и внесения на рассмотрение Президента Российской Федерации:

- проекта закона о ратификации [Конвенции](#) Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями 2014 года с учетом проведения чемпионата мира по футболу FIFA в 2018 году в России ([параграф 7.2 "Взаимодействие с международными организациями"](#));

- проекта решения о присоединении Российской Федерации к Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием ([параграф 5.1 "Защита прав женщин"](#));

рассмотреть вопросы о подготовке (завершения подготовки) следующих подзаконных нормативных актов:

- проекта Указа Президента Российской Федерации "О жилищном обеспечении отдельных категорий граждан Российской Федерации", предусматривающего решение вопроса об обеспечении жильем граждан Российской Федерации из числа бывших военнослужащих вооруженных сил Украины, проживающих в Республике Крым и городе Севастополе ([параграф 5.5 "Защита прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов"](#));

- проекта постановления Правительства Российской Федерации об учете выслуги лет на военной и правоохранительной службах при исчислении общей продолжительности службы для реализации гражданами права на жилище и другие меры социальной поддержки ([параграф 5.5 "Защита прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов"](#));

- проектов подзаконных актов о внесении изменений в перечень наркотических средств модифицируемых синтетических психоактивных веществ ([параграф 6.1 "Совершенствование законодательства"](#));

рассмотреть вопрос о внесении изменений в следующие государственные программы:

- "[Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014-2018 годы](#)", утвержденную [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 13 июля 2013 г. N 586, в части продления срока ее реализации до 2020 года ([параграф 4.2 "Защита прав потерпевших от преступлений"](#));

- "[Доступная среда](#)" на 2011-2020 годы, утвержденную [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. N 1297, в части обеспечения финансирования мероприятий по адаптации помещений в исправительных учреждениях для инвалидов, отбывающих наказание осужденных инвалидов ([параграф 5.3 "Защита прав лиц с ограниченными возможностями здоровья"](#));

- [о государственных гарантиях бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов](#), утвержденную [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2017 г. N 1492 с целью расширения базового перечня услуг, включенных в ОМС и предоставляемых за счет субвенций субъектам Российской Федерации ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#));

рассмотреть вопрос о разработке следующих федеральных целевых программ:

- о правовом просвещении и образовании в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты ([параграф 6.2 "Правовое просвещение"](#));

- о развитии сети домов-интернатов для пенсионеров ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#));

рассмотреть вопросы о возможности:

- пересмотра перечня запрещенных для женщин профессий на предмет его актуальности в современных условиях ([параграф 5.1 "Защита прав женщин"](#));

- дополнительного финансирования обеспечения жильем военнослужащих и

сотрудников правоохранительных органов ([параграф 5.5](#) "Защита прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов");

- увеличения объемов финансирования санаторно-курортного лечения инвалидов, в том числе в целях выплаты им денежной компенсации в тех случаях, когда предоставление путевок в санаторно-курортные организации не предоставляется возможным из-за отсутствия мест ([параграф 5.3](#) "Защита прав лиц с ограниченными возможностями здоровья");

принять меры по формированию

- независимой медико-социальной экспертизы (МСЭ) ([параграф 5.3](#) "Защита прав лиц с ограниченными возможностями здоровья");

- геронтологической службы и расширению практики оказания паллиативной помощи ([параграф 5.4](#) "Защита прав пенсионеров и ветеранов");

предложить рассмотреть на заседаниях Правительства Российской Федерации следующие вопросы:

- о реализации [Концепции](#) развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной [распоряжением](#) Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. N 1772-р, с учетом [изменений и дополнений](#), внесенных [распоряжением](#) Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2015 г. N 1877-р;

- о мерах по восстановлению нарушенных прав обманутых дольщиков и программе по завершению строительства проблемных объектов пострадавших дольщиков ([параграф 3.2](#) "Право на жилище");

- о совершенствовании порядка финансирования лекарственного обеспечения лиц, страдающих орфанными заболеваниями ([параграф 3.3](#) "Право на охрану здоровья и медицинскую помощь").

Министерству внутренних дел Российской Федерации:

- разработать комплекс мер, направленных на документирование лиц с неопределенным правовым статусом, освобожденных из ЦВСИГ в связи с невозможностью обеспечения исполнительных производств по депортации и не имеющих возможности легализовать свое пребывание в Российской Федерации из-за непогашенной или неснятой судимости ([параграф 5.7](#) "Защита прав иностранных граждан").

Министерству иностранных дел Российской Федерации:

- проработать вопрос о возможности подписания Российской Федерацией [Факультативного протокола](#) к [Конвенции](#) ООН против пыток и иных жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания с целью создания на территории Российской Федерации Национального превентивного механизма против пыток ([параграф 7.2](#) "Взаимодействие с международными организациями").

Министерству юстиции Российской Федерации:

- рассмотреть возможность проведения с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации мониторинга и круглого стола о возможном введении на территории Российской Федерации и последствиях "адвокатской монополии" на представительство в суде;

- рассмотреть вопрос о создании с участием Уполномоченного межведомственной рабочей группы по разработке проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон от 15 июля 1995 г. N 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" в части установления порядка наложения и снятия взысканий ([параграф 4.3](#) "Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы");

- разработать комплекс мер, направленных на обеспечение прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, являющихся инвалидами, требующими постоянного постороннего ухода, в том числе при их конвоировании ([параграф 5.3](#) "Защита

прав лиц с ограниченными возможностями здоровья").

Министерству здравоохранения Российской Федерации:

рассмотреть вопрос о возможности:

- дополнения базового перечня услуг, включенных в ОМС целевых субвенций субъекта и региональных программ развития здравоохранения, мероприятиями по обеспечению диагностики и специальной медпомощи пожилым пациентам ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#));

- внесения изменений в [приказ](#) Министерства здравоохранения Российской Федерации от 26 октября 2017 г. N 869н "Об утверждении порядка проведения диспансеризации определенных групп взрослого населения" с целью сокращения периода прохождения диспансеризации до раза в год для пенсионеров с учетом возрастных изменений организма ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#));

- выработки комплекса мер по совершенствованию паллиативной помощи в Российской Федерации, предусматривающих в том числе доступность обеспечения неизлечимо больных пациентов современными обезболивающими препаратами, оказание им помощи на дому, стандарты качества в сфере паллиативной помощи ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#)).

Министерству здравоохранения Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством образования и науки Российской Федерации, Федеральной службой государственной статистики (Росстат):

- рассмотреть возможность осуществить комплекс мер по созданию и внедрению эффективных методик учета наркозависимых лиц, использование которого позволит представить реальную картину наркопотребления в Российской Федерации, в том числе и среди несовершеннолетних, и принятия адекватных мер по их лечению и социализации ([параграф 5.2 "Защита прав несовершеннолетних"](#)).

Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос возможности осуществления индексации пенсии и установления социальной доплаты к ней гражданам, осуществляющим опекуныские обязанности в отношении несовершеннолетних лиц на возмездной основе ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#)).

Министерству финансов Российской Федерации совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации:

- проработать совместно с заинтересованными органами исполнительной власти вопросы совершенствования системы закупок необходимых лекарственных препаратов для обеспечения права граждан на охрану здоровья ([параграф 3.3 "Право на охрану здоровья и медицинскую помощь"](#)).

Министерству образования и науки Российской Федерации:

рассмотреть возможность внесения изменений:

- в образовательные программы в части их дополнения специальным модулем об основах интернет-безопасности, вооружающим знаниями и умениями распознавать риски в сети Интернет с учетом новых вызовов и угроз ([параграф 5.2 "Защита прав несовершеннолетних"](#));

- в проект примерного порядка взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по вопросам оказания помощи в трудовом и бытовом устройстве, а также иных видов помощи несовершеннолетним, освобожденным из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшимся из специальных учебно-воспитательных заведений закрытого типа в части обеспечения несовершеннолетних, освободившихся из мест принудительного содержания, необходимыми документами (паспорт, СНИЛС и другие) в случае, если они не были оформлены в местах принудительного содержания; временным жильем; денежными

средствами либо бесплатной одеждой и питанием до трудоустройства или получения пособия по безработице ([параграф 5.2 "Защита прав несовершеннолетних"](#)).

Верховному Суду Российской Федерации:

рассмотреть вопрос о возможности обобщения судебной практики и подготовки Обзора:

- по вопросам компенсации за неиспользованный оплачиваемый отпуск ([параграф 3.1 "Трудовые права"](#));

- по вопросам возмещения вреда реабилитированным гражданам ([параграф 4.1 "Защита прав человека в уголовном процессе"](#)).

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- осуществить комплекс мер, обеспечивающих независимость и эффективность деятельности института уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, в том числе обеспечить создание самостоятельных рабочих аппаратов уполномоченных по правам человека в республиках Бурятия, Карелия, Коми, Тыва, Камчатском крае, Волгоградской, Вологодской, Ивановской, Курганской, Магаданской, Псковской, Рязанской, Тюменской, Ульяновской и Челябинской областях, Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономном округах, в Еврейской автономной области ([параграф 8.2 "Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации"](#));

- разработать законодательные акты, направленные на регулирование вопросов, связанных с созданием приемных семей для людей пожилого возраста, в том числе рассмотреть вопрос о придании членам приемных семей статуса социального работника ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#));

- принять меры к обеспечению повсеместной доступности детского дошкольного образования для детей от 3 до 7 лет, а также создать условия для максимального обеспечения местами в детских дошкольных учреждениях детей в возрасте до 3 лет (ясельные группы) ([параграф 3.4 "Право на образование"](#));

- исключить практику необоснованной отмены льгот пенсионерам и ветеранам, сокращение стандартного списка социальных льгот пенсионерам по старости, инвалидам по состоянию здоровья, ветеранам труда ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#));

- расширить практику предоставления малообеспеченным пенсионерам предусмотренных законодательством для пенсионеров субсидий и компенсаций на оплату жилья и коммунальных услуг, в том числе в случае возникновения задолженности по оплате ЖКХ ([параграф 5.4 "Защита прав пенсионеров и ветеранов"](#)).

Уполномоченный выражает надежду, что данные рекомендации и предложения будут учтены органами государственной власти при осуществлении своей текущей и перспективной деятельности.

Текст Доклада с графическими материалами, эпитафами и сведениями об источниках доступен на официальном сайте Уполномоченного: ombudsmanrf.org