

**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ АППАРАТА
УПОЛНОМОЧЕННОГО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Москалькова Т. Н.,
доктор юридических наук,
доктор философских наук

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА**

Черников В. В.,
доктор юридических наук

РЕДАКТОРЫ

Боброва Т.М., Воротникова С.В.,
Шатилина А.С.

**ОТВЕТСТВЕННЫЙ
СЕКРЕТАРЬ ИЗДАНИЯ**

Шатилина А. С.

Подписано в печать 21.04.2021.
Выход в свет 29.04.2021.

Отпечатано в типографии «Объединенный
полиграфический комплекс» (ИП Новиков Д.А.)
115114, Москва, Дербеневская наб. 7с2
тел. (499) 130-60-19
Заказ № 0000.
Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. – 31.25. Усл. печ. л. – 31.25.
Общий тираж 300 экз. Цена свободная.

**Мнение редакции может не совпадать
с мнением автора статьи.**

БЮЛЛЕТЕНЬ

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

№10

2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Т.Н. Москалькова. Институт уполномоченных по правам человека –
новый этап развития..... 4

Р. Алуаш. Роль национальных правозащитных учреждений
в укреплении национальных систем защиты прав человека 17

Главная тема / Федеральный закон об уполномоченных по правам человека в действии

Л.В. Анисимова. Новые возможности омбудсмена: актуальные вопросы
и перспективы 24

С.А. Бабуркин. Новые механизмы регулирования деятельности
уполномоченных – новые возможности защиты и восстановления
нарушенных прав 30

В.Ф. Левин. Институт уполномоченного по правам человека
в Республике Мордовия: проблемы, перспективы развития 34

П.В. Миков, К.В. Викуленко. Новое законодательство
об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской
Федерации: новые полномочия, новые требования 38

В.В. Репин. Судебная форма защиты прав граждан
в деятельности регионального уполномоченного 45

Л.С. Хащева. Институту уполномоченного по правам человека
в Амурской области 20 лет: итоги и проблемы деятельности 52

А.В. Шишлов. Развитие института государственной правозащиты
в городе Санкт-Петербурге..... 59

Проблемы и решения

Д.Р. Алиев. Реализация права детей-сирот и детей,
оставшихся без попечения родителей, на получение среднего
специального образования 65

В.Т. Броневиц. Необходимо использовать потенциал общественных
наблюдательных комиссий 70

Г.И. Буркова. Практика омбудсмена Кировской области 2020 года:
проблемы и решения, защита прав и их восстановление..... 74

П.Ю. Буцай. Особенности деятельности института уполномоченного
по правам человека в городе Севастополе в условиях пандемии 77

З.Н. Волошина. Практика защиты социальных прав граждан
в условиях пандемии 83

О.Д. Гальцова, О.А. Мотин, Д.С. Хараузов. Публично-правовые
аспекты защиты и восстановления прав прибывающих
в Российской Федерации мигрантов 86

ОГЛАВЛЕНИЕ

Н.А. Егорова. Актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых и юридических услуг.....	91
О.И. Зайцева. Помощь людям – главная по важности задача	95
А.М. Капустин. Рост долговой нагрузки граждан как фактор, ограничивающий возможность реализации прав	100
Е.Г. Карташова. Новый этап – новые возможности	105
И.М. Касьянова. Доступность – для всех.....	108
О.А. Кислицына. Уполномоченный в активном поиске	112
А.А. Лабейкин. Решение проблем иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ УМВД России по Орловской области.....	119
Б.В. Ларин. О некоторых проблемах и особенностях работы уполномоченных по правам человека в приграничных регионах России в современных условиях.....	124
Т.В. Ларина. Процесс совершенствования регионального законодательства о правах и свободах инвалидов: практика Тульской области	130
Ю.Б. Мельников. Новые формы работы уполномоченного по решению системных проблем в области соблюдения прав жителей Приморского края.....	135
Т.Г. Мерзлякова. Право языком жестов.....	141
С.В. Мышак. Право на гражданство: актуальные проблемы и опыт восстановления нарушенных прав	146
Т.А. Потяева. О практике содействия защите права осужденных на возврат изъятых вещей и документов.....	150
Л.В. Романова. Соблюдение прав иностранных граждан, находящихся в центрах временного содержания иностранных граждан УМВД России.....	152
Н.В. Стребкова. О некоторых аспектах развития института защиты прав коренных малочисленных народов России.....	155
Ю.А. Сударенко. Право на единовременную выплату вдовам ветеранов Великой Отечественной войны к 75-летию Победы: практика Челябинской области	163
В.С. Тулупов. «Бесплатная-платная» юридическая помощь	168
Н.Н. Хлызов. Перспективы исполнения наказания в виде принудительных работ и ресоциализации осужденных на территории Забайкальского края.....	171
А.М. Чадов. Защита прав жильцов многоквартирных домов на качественные услуги ЖКХ	174
С.А. Шмелева, В.И. Князев. Сроки производства судебно-медицинской экспертизы и разумный срок уголовного судопроизводства.....	178

Права восстановлены

Л.Д. Бойченко. Уникальный сквер Хийтольский сохранен!	185
С.М. Гурьева. Права восстановлены: получено долгожданное гражданство Российской Федерации	188

ОГЛАВЛЕНИЕ

Н.Л. Епихина. Проблема подтверждения трудового стажа лицами, работавшими в бывших республиках СССР	190
И.М. Касьянова. Консолидация вместо конфликта.....	193
Т.А. Потяева. Непригодное для проживания жилье: восстановление жилищных прав.....	198
С.Х. Сабурская. Практика рассмотрения жалоб о нарушении законодательства об исполнительном производстве	201
А.И. Сак. Проблемы переселения граждан собственников жилья из аварийного жилищного фонда	205
З.Н. Умалатова. Право на безопасность и благоприятную окружающую среду	208
И.К. Цечоев. Защита прав граждан Российской Федерации в Египте: опыт уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия.....	212
С.С. Шабанов. Триумф справедливости	214
А.О. Шулбаев. Трудовые права восстановлены	219

Экспертное мнение

И.В. Чечельницкий. О роли омбудсмена в деле обеспечения социальной справедливости.....	221
И.Г. Дудко. Научно-образовательный центр по правам человека ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)»	227
И.И. Чесницкий. Новые вершины Дальневосточного «Правового Олимпа»	232
А.В. Мартынов, В.В. Черников. Административная преюдиция по статье 212.1 УК РФ: вопросы правоприменительной практики.....	238

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА – НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ



Татьяна Николаевна Москалькова,
Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации,
доктор юридических наук,
доктор философских наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации

Появление института уполномоченных по правам человека в качестве независимого государственного органа – одна из ключевых вех в новейшей истории России. Никогда ранее в системе государственных органов, тем более конституционного уровня, не было предусмотрено. За его почти 30 летнюю историю узнаваемость и рейтинг доверия к институту существенно выросли, повысилась эффективность реализации полномочий, увеличилось число граждан, которым оказана помощь, расши-

рено международное сотрудничество, усилены роль и значение в совершенствовании законодательства и правовом просвещении. За этот период институт государственной правозащиты учрежден не только на федеральном уровне, но и во всех 85 субъектах Российской Федерации. Он имеет законодательный и правоприменительный каркас по участию российских омбудсменов в объемной и кропотливой работе по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина на территории страны и за ее пределами.

Принципиально новый этап его развития связан с принятием первого в истории современного российского государства **Федерального закона от 18 марта 2020 года № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»¹**.

Этому предшествовал ряд концептуально важных событий, среди которых имело место установление в Конституции Российской Федерации должности Уполномоченного по правам человека². В развитие конституционной нормы был разработан и принят Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – ФКЗ об Уполномоченном), статья 5 которого предусматривает возможность учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской

¹ СЗ РФ.2020. № 12. Ст. 1640.

² Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Федерации. Такой формат соответствовал запросу общества, так как юридически закрепил «то, что фактически уже сделано в субъектах Федерации»³. До принятия ФКЗ об Уполномоченном уже в двух субъектах Российской Федерации были приняты соответствующие региональные законы и назначены уполномоченные по правам человека⁴. После принятия федерального конституционного закона в течение 1997 года такие законы были изданы еще в четырех регионах⁵.

С момента вступления в силу ФКЗ об Уполномоченном и до 2017 года во всех субъектах Российской Федерации были приняты законы, регламентирующие деятельность уполномоченных по правам человека. Однако они зачастую содержали разные взгляды на организацию и механизм правозащитной деятельности, что, в свою очередь, создавало массу организационно-технических трудностей, порождало правовые коллизии. В конечном счете такой подход негативно сказывался не только на регулировании и осуществлении правозащитной работы, но и на уровне конституционных гарантий прав граждан.

Осознание проблемной реальности стало основным детерминантом принятия **Федерального закона от 6 апреля 2015 г.**

№ 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека»⁶, который закрепил общие подходы к правовому статусу региональных омбудсменов в механизме государственной защиты прав и свобод человека и гражданина⁷.

Позитивное значение этого нормативного акта заключалось также в закреплении единых прав полномочий региональных омбудсменов при работе с жалобами граждан. В частности, им было предоставлено право запрашивать и получать от территориальных органов исполнительной власти, а также организаций федерального подчинения сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб; получать объяснения должностных лиц по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб; беспрепятственно посещать указанные органы; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности этих органов и их сотрудников; беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине.

³ Лукьянов А.И. Стенограмма 38 заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 10 июля 1996 г. // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/94700301-1> (дата обращения: 25.02.2021).

⁴ Закон Республики Башкортостан от 29 апреля 1996 года № 31-з «Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1996. № 6 (48). ст. 375; Областной закон от 14 июня 1996 года № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области» // «Областная газета». 1996. 21 июня. № 89.

⁵ Закон Архангельской области от 15 июля 1997 г. № 34-10-03 «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998.; 16; Закон Красноярского края от 21 октября 1997 г. № 15-585 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // Портал ГАРАНТ.РУ URL: <https://base.garant.ru/18530238/> (дата обращения: 26.01.2021); Закон Приморского края от 11 декабря 1997 г. № 110-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» // Портал ГАРАНТ.РУ URL: <https://base.garant.ru/30101253/> (дата обращения: 26.01.2021); Закон Санкт-Петербурга от 30 декабря 1997 г. № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» // Портал ГАРАНТ.РУ URL: <https://base.garant.ru/7900913/> (дата обращения: 26.01.2021).

⁶ СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2016.

⁷ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был дополнен статьей 16¹ «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации».

Большое значения для установления **независимости омбудсменов** имело новое правило о **согласовании с Уполномоченным по правам человека Российской Федерации кандидатур уполномоченных** по правам человека в субъектах Российской Федерации при их назначении на должность, а также согласование досрочного освобождения их от должности. Это способствовало повышению эффективности работы в регионах, в том числе за счет укрепления взаимодействия с органами публичной власти.

Одновременно с Федеральным законом № 76-ФЗ был принят **Федеральный конституционный закон от 6 апреля 2015 г. № 3-ФКЗ** «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁸, который установил более четкий порядок взаимоотношений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и региональных уполномоченных. В частности, было определено, что федеральный Уполномоченный **оказывает региональным омбудсменам организационную, правовую, информационную и иную помощь** в пределах своих полномочий с целью обеспечения их эффективной деятельности, а также вправе создать в качестве консультативного и совещательного органа **совет уполномоченных по правам человека**, включив в его состав по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Названные законодательные акты позволили оптимизировать правовые условия деятельности уполномоченных по правам человека во всех российских регионах. Вместе с тем они не реша-

ли полностью проблему унификации законодательства об институте уполномоченных в целом, что крайне важно для обеспечения согласованного функционирования системы правозащиты в стране. Поэтому **различные подходы** к решению вопросов правового обеспечения деятельности омбудсменов в субъектах Российской Федерации сохранялись.

Так, отсутствовал единый порядок рассмотрения жалоб, не установлены источники, из которых омбудсмены вправе принимать к рассмотрению обращения. Не был определен порядок взаимодействия уполномоченных с органами государственной власти, органами местного самоуправления, некоммерческими организациями. Отличались сроки представления ежегодных докладов. А в законах о региональных уполномоченных 21 субъекта Российской Федерации срок вообще не был конкретизирован – доклад должен быть представлен «по окончании календарного года». В 5-ти регионах установлено, что доклад направляется не позднее, чем через месяц по окончании календарного года, в 24-х – не позднее 2-х месяцев, в 35 субъектах Российской Федерации определен срок в три месяца.

В 80-ти субъектах Российской Федерации ежегодный доклад должен был направляться в органы законодательной и исполнительной власти региона, а в 5-ти – только в органы законодательной власти. Кроме того, в законах 50-ти субъектов Российской Федерации установлена обязательность направлять доклад в органы судебной власти, и (или) в прокурору, и (или) в следственный комитет. В 34 – Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации; в 12 – в Общественную палату субъекта Российской Федерации; в 8 – Президенту

⁸ СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2007.

Российской Федерации (либо полномочному представителю Президента Российской Федерации в федеральном округе, либо в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека); в 5 – иным субъектам в соответствии с рекомендациями, содержащимися в докладе, либо по решению уполномоченного.

Законодательство ряда субъектов Российской Федерации наделяло уполномоченных правом ходатайствовать о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела⁹, тогда как в других субъектах Российской Федерации уполномоченные таким правом не наделены¹⁰.

Законодательство 84 регионов обязывало органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, получивших заключение уполномоченного в субъекте, сообщать о принятых мерах по ре-

зультатам рассмотрения заключения. В 69 субъектах был установлен месячный (или 30-дневный) срок на рассмотрение заключения уполномоченного по правам человека, а в остальных субъектах – 14 или 15 дней, либо вообще не предусмотрен.

Правом законодательной инициативы, например, на 1 января 2017 года были наделены региональные уполномоченные в 30 субъектах Российской Федерации¹¹. Правом участия в обсуждении законопроектов, касающихся прав и свобод граждан – 67 региональных уполномоченных, из них правом принимать участие в заседаниях органов законодательной власти (без права совещательного голоса) наделены уполномоченные 59 субъектов Российской Федерации¹², правом принимать участие в заседаниях органов законодательной власти с правом совещательного голоса – уполномоченные 8 субъектов Российской Федерации¹³.

⁹ Например, Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Республика Крым, Республика Татарстан, Алтайский край, Хабаровский край, Архангельская область, Брянская область, Иркутская область, Омская область, Пензенская область, Свердловская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский АО-Югра и др.

¹⁰ Например, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Белгородская область, Владимирская область, Ивановская область, Костромская область, Курганская область, Новосибирская область, Орловская область, Тульская область, Ярославская область, г. Москва и др.

¹¹ Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Татарстан, Республика Тыва, Алтайский край, Камчатский край, Пермский край, Приморский край, Архангельская область, Брянская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Московская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, город Москва.

¹² Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия (Алания), Республика Татарстан, Республика Тыва, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Красноярский край, Ставропольский край, Астраханская область, Архангельская область, Брянская область, Владимирская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Нижегородская область, Новгородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Свердловская область, Тамбовская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город Москва, город Севастополь, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

¹³ Республика Бурятия, Хабаровский край, Волгоградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Ростовская область, Тверская область, город Санкт-Петербург.

Не во всех региональных законах об уполномоченных по правам человека¹⁴ отражено право, установленное федеральным законом, в пределах своей компетенции без специального разрешения посещать следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности, а также гауптвахты, используемые для содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых¹⁵.

Названные различия **ставили жителей разных регионов, обращающихся к омбудсменам, в неравные условия** с позиции получения правозащитной помощи. Кроме того, продолжала сохраняться необходимость в четком механизме взаимодействия федерального и регионального уполномоченных и разграничении функционала между ними.

В связи с этим в обществе сформировался запрос на принятие **комплексного закона**, предусматривающего регулирование всех основных направлений работы региональных уполномоченных по правам человека и устанавливающего единые федеральные стандарты их функционирования. В этой связи федеральные и региональные омбудсмены неоднократно ставили вопрос перед Президентом Российской Федерации и руководством палат российского парламента о разработке такого закона. В 2016 году инициатива получила поддержку Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко¹⁶.

¹⁴ Например, в Пензенской области.

¹⁵ Статья 7 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

¹⁶ 5 декабря 2016 года инициатива Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о необходимости дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения деятельности региональных уполномоченных была поддержана на заседании Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества В.И. Матвиенко // Материалы заседания Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «О состоянии и перспективах развития институтов уполномоченных по правам человека и системы общественного контроля на федеральном и региональном уровнях» (См.: Спикер СФ провела заседание Совета при Председателе СФ по взаимодействию с институтами гражданского общества // <http://www.council.gov.ru/events/news/74584/>).

В состав рабочей группы под руководством председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А. Клишаса вошли сенаторы, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и служащие рабочего Аппарата, а также уполномоченные по правам человека от 17 субъектов Российской Федерации: Республики Дагестан У.А. Омарова; Республики Татарстан С.Х. Сабурская; Республики Тыва О.В. Россова; Удмуртской Республики В.В. Соломенников; Чеченской Республики Н.С. Нухажиев; Красноярского края М.Г. Денисов; Хабаровского края И.И. Чесницкий; Астраханской области А.В. Спицын; Воронежской области Т.Д. Зражевская; Калужской области Ю.И. Зельников; Ленинградской области С.С. Шабанов; Московской области Е.Ю. Семёнова; Санкт-Петербурга А.В. Шишлов; Свердловской области Т.Г. Мерзлякова; Тамбовской области В.В. Репин; Томской области Е.Г. Карташова; Ямало-Ненецкого автономного округа А.И. Сак.

Законопроект вызвал большой интерес и неоднократно обсуждался на координационных советах уполномоченных по правам человека и других публичных площадках. Его концепция была поддержана всеми органами государственной власти и региональными омбудсменами, а многочисленные замечания и предложения использовались при доработке. В основном они были связаны с вопросом расширения компетенции на местах,

порядка назначения уполномоченных на должность и освобождения их от должности, организационного, финансового и материально-технического обеспечения их деятельности.

Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» был подписан Президентом Российской Федерации В.В. Путиным **18 марта 2020 года** (далее – Закон № 48-ФЗ, Закон) и вступил в силу 29.03.2020. Он положил начало **новому этапу развития института уполномоченных по правам человека в Российской Федерации**, закрепив единые принципы, формы и методы защиты прав человека и гражданина.

В Законе также впервые определены **основные направления деятельности региональных уполномоченных по правам человека**. К таковым отнесены:

- рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации, иностранных граждан или лиц без гражданства в целях восстановления прав и свобод, нарушенных решениями или действиями органов власти разного уровня, кроме законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- содействие совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также муниципальных актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;

- правовое просвещение в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты;

- участие в межрегиональном сотрудничестве в области защиты прав человека и содействие развитию международного сотрудничества.

Как государственная структура, уполномоченные по правам человека должны использовать весь имеющийся инструментарий ради и во имя устранения допущенной социальной и правовой несправедливости.

Ценностное значение имеют нормы Закона, закрепляющие принципы деятельности регионального уполномоченного. В качестве них обозначены: справедливость, гуманность, законность, гласность, беспристрастность, независимость от каких-либо государственных органов и должностных лиц при осуществлении полномочий, неподотчетность.

В развитие положений Закона № 48-ФЗ были приняты еще два федеральных закона, закрепляющих **«свидетельский иммунитет» региональных омбудсменов** (от 24 апреля 2020 г. № 130-ФЗ «О внесении изменения в статью 56 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и № 131-ФЗ «О внесении изменений в статью 69 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»), устанавливающих запрет допрашивать уполномоченных по правам человека об обстоятельствах дел, ставших им известными в связи с исполнением обязанностей, без их согласия.

Новый закон, и это крайне важно для повышения результативности правозащитной работы, предоставил региональным уполномоченным **дополнительные полномочия**. В соответствии с его нормами правозащитник теперь имеет право: обращаться в суд с административным иском заявлением как в защиту нарушенных прав отдельного гражданина, так и неопределенного круга лиц; обращаться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда; знакомиться с материалами гражданских и административных дел, решения по которым вступили в законную силу; принимать меры не только при рассмотрении жалоб граждан, но и при наличии любой информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод. В 2020 году уполномоченными по правам человека начала нарабатываться практика.

Обращение уполномоченного по правам человека в Тамбовской области с административным иском к администрации г. Рассказово Тамбовской области об оспаривании бездействия по непринятию решения о сроках отселения физических лиц из жилых помещений, а также решения об изъятии для муниципальных нужд земельного участка и жилых помещений (иск прошел в кассационной инстанции) позволило 10 семьям с несовершеннолетними детьми решить проблему отселения из аварийного дома.

Требование уполномоченного было мотивировано тем, что постановлением администрации г. Рассказово Тамбовской области многоквартирный жилой был признан аварийным и подлежащим сносу. Собственникам жилых помещений в срок до 31 декабря 2018 года необходимо было произвести его снос. В установленный срок собственники снос не осуществили и таких намерений в будущем не имели. После того, как собственники не приняли мер к сносу жилого дома, с января 2019 года ответчиком не принято решение об изъятии земельного участка для муниципальных нужд и жилых помещений в доме. Тем самым администрация города допустила бездействие по принятию мер, предусмотренных статьей 32 ЖК РФ, которое представляет опасность для жизни и здоровья граждан, проживающих в аварийном доме.

Закон № 48-ФЗ установил единообразные требования к уполномоченным в субъекте Российской Федерации, и основные положения порядка их назначения и освобождения от должности. Так,

согласно закону, уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 30 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Данное требование соответствует фактически сложившейся практике, когда в большинстве случаев назначаются люди зрелого возраста¹⁷. Уполномоченные обладают богатым профессиональным и управленческим опытом: проходили службу в качестве офицеров Вооруженных сил, в правоохранительных органах и силовых структурах; имеют опыт работы в прокуратуре, адвокатуре, ФССП, судей; избирались депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо депутатами Государственной Думы; депутатами выборного органа местного самоуправления, избирались (назначались) главой муниципального образования/главой администрации; имели опыт государственной или муниципальной службы; ранее являлись уполномоченными по правам ребенка.

Согласно п. 4 ст. 6 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ, одно и то же лицо может занимать должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации не более двух сроков подряд, что созвучно положениям «Парижских принципов»¹⁸. Ранее указанный вопрос регулировался региональным законодательством¹⁹.

Порядок избрания на должность также соответствует международным

¹⁷ В 2020 году 3 омбудсмена имели возраст 36–40 лет, от 51 до 60 лет (23 человека) и от 61 до 70 лет (33 человека), свыше 71 года – 7 человек.

¹⁸ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года // Официальный сайт ООН URL: <https://www.un.org/ru> (дата обращения 02.03.2021).

¹⁹ В 2020 году из 85 действующих уполномоченных 32 назначались (избирались) на должность на второй срок, 10 – на третий срок, 2 – переназначены (переизбраны) в четвертый раз.



Рис. 1. Профессиональный опыт лиц, замещающих должности уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации в 2020 году

стандартам, отраженным в «Парижских принципах». Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации назначается (избирается) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, право внесения предложений о кандидатах на замещение должности уполномоченного предоставлено широкому кругу лиц, в том числе некоммерческим организациям. Законодательство субъекта Российской Федерации может предусматривать предварительные консультации с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и организациями при выборе кандидатуры на должность регионального уполномоченного.

Согласование кандидатуры с федеральным Уполномоченным обязательно.

Законодатель, и это, несомненно, достоинство закона, установил единые принципы организации деятельности региональных уполномоченных, закрепил

и урегулировал общие начала их взаимодействия с органами публичной власти и институтами гражданского общества. Он установил обязанность органов власти и организаций в 30-дневный срок направить письменный ответ о принятых мерах по рекомендациям уполномоченного, **расширил круг органов и должностных лиц** в субъектах Российской Федерации, с которыми региональные омбудсмены могут взаимодействовать при рассмотрении жалоб, в том числе посредством заключения соглашений (ФСИН России, ФССП России, МВД России и т. п.).

Законом установлен единый срок (не позднее трех месяцев после окончания календарного года) направления ежегодного доклада о деятельности регионального уполномоченного по правам человека и круг государственных органов, которым направляется ежегодный доклад – в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшему

должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, председателю верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, прокурору субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем на федеральном уровне не урегулирован вопрос о наделении региональных омбудсменов правом законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Данное право может быть предоставлено Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Так, по состоянию на 1 января 2017 года в законах о региональных уполномоченных по правам человека 30 субъектов Российской Федерации было указано о праве законодательной инициативы уполномоченных, по состоянию на 22 марта 2021 года – в 24-х. Думаю, правильно, что за регионами сохранена возможность самостоятельно решать вопросы о дополнительных функциях уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в зависимости от специфики организации деятельности органа государственной правозащиты. В частности, сегодня для реализации поправок в Конституцию Российской Федерации на региональном уровне следует уточнить сотни уставов и законов, в том числе требуют актуализации региональные законы, которые касаются занятости населения, медицинской помощи, молодежной политики, местного самоуправления и др. Предложения экспертов в области защиты прав человека особенно актуальны в связи с работой по совершенствованию регионально-

го законодательства в рамках реализации поправок в Конституцию Российской Федерации, включение их в круг субъектов права законодательной инициативы будет способствовать решению задачи.

В целом же можно констатировать, что **правовая основа деятельности института уполномоченных в России стала более комплексной и современной**. Безусловно, одним из ключевых аспектов, характеризующих наступление нового этапа развития института уполномоченных по правам человека, также стала **конституционная реформа 2020 года**. На сегодняшний день общей задачей уполномоченных является мониторинг конституционных гарантий реализации прав человека.

Изменения в Конституцию Российской Федерации затронули широкий спектр вопросов общественной и политической жизни общества. При этом все они прямо, либо косвенно касаются прав человека, среди которых акцент делается в первую очередь на правах социальных. Это означает, что для омбудсменов открываются новые горизонты работы по соблюдению и защите прав и свобод гражданина Российской Федерации. Задачей региональных уполномоченных по правам человека является использование в этих целях всех правовых возможностей, которые предоставил новый закон.

Важно завершить работу по обновлению регионального законодательства, привести его в соответствие с **Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»**. В настоящее время законы 80 субъектов Российской Федерации об уполномоченных приведены в соответствие с Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»²⁰.

²⁰ По состоянию на 22 марта 2021 г.

Вместе с тем совершенствование регионального законодательства об уполномоченных по правам человека – только часть задачи реализации нового Закона. Институту уполномоченных предстоит наработать практику по реализации права обращаться в суд с административными исковыми заявлениями; подготовки ходатайств в прокуратуру о проверке вступившего в законную силу приговора суда и др.

Право регионального уполномоченного по правам человека направлять государственному органу, муниципальному органу, организации, должностному лицу свои рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению прав и свобод и обязанность органа публичной власти, организации, должностного лица рассмотреть их в течение 30 дней и доложить о принятых мерах, накладывает определенные требования к самим рекомендациям уполномоченного – их аргументированности, обоснованности.

В целях осуществления эффективного взаимодействия с территориальными органами исполнительной власти потребуются заключить недостающие и обновить ранее заключенные с ними соглашения.

Закон предоставил региональным уполномоченным право по собственной инициативе принимать необходимые меры по защите прав граждан при наличии информации о массовых или грубых нарушениях их прав и свобод в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты. Новое полномочие предполагает накопление дополнительного правозащитного опыта и налаживание конструктивного сотрудничества со средствами массовой информации, представителями гражданского общества.

Важно реализовать право регионального уполномоченного по правам человека создавать общественные приемные на территории субъекта Российской Федерации, консультативный (экспертный) совет, осуществляющий деятельность на общественных началах.

От Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в этой связи потребуются создать методическую основу для обмена опытом, используя не только Координационный совет уполномоченных по правам человека, но и семинары-тренинги, другие формы подготовки и переподготовки региональных уполномоченных по правам человека и сотрудников их аппаратов.

Кроме того, Федеральным конституционным законом от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»²¹ уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации предоставлено право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, нормативным актом Российской Федерации, нормативным актом субъекта Российской Федерации, примененным в конкретном деле. Практика подготовки таких жалоб региональными уполномоченными не наработана, это задача очередного этапа их развития.

Еще один важный вопрос касается **взаимодействия федерального и региональных уполномоченных по правам человека**. В рамках партнерства по оказанию взаимной помощи при рассмотрении конкретных жалоб граждан к Уполномоченному поступило 2 068 обращений от региональных уполномоченных с просьбой об оказании содействия в решении проблем заявителей.

²¹ СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7196.

Уполномоченный, в свою очередь, направил к региональным уполномоченным 826 запросов и обращений с просьбами об оказании содействия в разрешении находящихся у нее на рассмотрении жалоб²².

Сложилась эффективная практика проведения с региональными омбудсменами совместных приемов граждан, во время рабочих поездок Уполномоченного в регионы и посредством использования видео-конференц-связи.

Стал традиционным мониторинг соблюдения избирательных прав граждан в период подготовки и проведения единого дня голосования. В 2020 году организованы мониторинги за соблюдением прав граждан в период голосования по вопросу одобрения внесения изменений в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 года по проблемам реализации мер по борьбе с коронавирусной инфекцией и нарушений прав граждан. Вся информация обобщалась и анализировалась в ситуационном центре Уполномоченного.

Ведется совместная работа по совершенствованию федерального законодательства. Так, от региональных уполномоченных в адрес Уполномоченного поступило более 140 соответствующих предложений²³. Они касались различных сфер прав человека. Каждое из них направлялось Уполномоченным в профильные комитеты Государственной Думы и федеральные органы исполнительной власти. Многие из них нашли поддержку.

Например, в связи с обращением уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан С.Х. Сабурской по вопросу обеспечения дорогостоящим лекарственным препаратом «Спинраза» граждан, страдающих редким на-

следственным генетическим заболеванием – спинальной мышечной дистрофией, а также с предложением о законодательном урегулировании порядка оказания лечебной помощи указанным гражданам за счет средств федерального бюджета, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в июле 2020 года обратилась к Министру здравоохранения Российской Федерации. Правительство включило лекарственный препарат для лечения спинальной мышечной атрофии (СМА) в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2021 год.

Региональные омбудсмены активно вовлечены в реализацию правопросветительских проектов федерального Уполномоченного. В их числе социально-ориентированный проект «Правовой марафон для пенсионеров», Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты», Всероссийский единый урок по правам человека, которым за 2017–2020 гг. было охвачено более 27 млн школьников и студентов. Онлайн-викторина для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации «Знай свои права», Всероссийский конкурс научных студенческих работ (эссе) «Россия и ООН: 75 лет партнерства»²⁴.

Уполномоченные по правам человека в регионах принимают участие в международных правозащитных проектах федерального Уполномоченного. Обсуждают актуальные проблемы защиты прав и свобод граждан в ходе ежегодной Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками

²² В период с 2016 по 2020 годы.

²³ За период с 2016 по 2020 год.

²⁴ Правопросветительские проекты 2020 года.

омбудсменов», во время встреч с зарубежными партнерами. Востребованность института уполномоченных на евразийском гуманитарно-правозащитном пространстве доказала практика защиты прав граждан в период пандемии коронавируса в 2020 году²⁵.

Важно продолжать и развивать согласованность действий омбудсменов России по всем направлениям их правозащитной деятельности. Нормы Закона № 48-ФЗ развили положения статьи 36.2 ФКЗ об Уполномоченном об оказании федеральным Уполномоченным организационной, правовой, информационной и иной помощи уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В статьях 10, 13, 14, 15 базового Федерального закона о региональных уполномоченных по правам человека, закрепивших их право при рассмотрении жалобы обратиться к федеральному Уполномоченному с просьбой об оказании содействия, право участвовать в деятельности по совершенствованию законодательства, в развитии межрегионального и международного сотрудничества, в правовом просвещении в области защиты прав человека, **нашло отражение фактически сложившейся к 2020 году уникальной двухуровневой системы государственной правозащитной деятельности**, в которой федеральный и региональные уполномоченные являются независимыми органами, осуществляя, вместе с тем возложенные на них задачи на основе сотрудничества и объединяя усилия и инструменты для защиты прав и свобод человека и гражданина.

Период **пандемии** как для всего мира, так и для нашей страны стал не только

временем испытаний для прав человека, но и неким рубежом, разделившим правозащитную работу на «до» и «после». Он перевел жизнедеятельность общества и государства в онлайн-формат. Институт уполномоченных также не стал исключением. Для бесперебойной работы с жалобами и принятия необходимых мер реагирования, включая направление соответствующих запросов и писем в компетентные органы, были организованы горячие линии (представляется эту практику нужно сохранить и развивать).

В условиях **цифровизации общества** важным резервом повышения эффективности нашей работы должно стать активное внедрение новых информационных технологий, обеспечивающих более широкую доступность граждан к уполномоченным по правам человека, быстрое и качественное рассмотрение их жалоб. Так, уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан (Татарстан) не один год является модератором государственной информационной системы «Народный контроль», ориентированной на решение проблем граждан более чем по 50 категориям правоотношений. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре организован пилотный проект по внедрению и использованию портальной универсальной технологической платформы, позволяющей объединить в единой сети работу с обращениями граждан различных органов публичной власти. В Чувашской Республике создан Центр управления регионами (ЦУР) – единый пункт мониторинга и обработки поступающих от жителей жалоб в разных сферах жизни региона²⁶. Кроме того, в качестве первого шага в создании нового проекта «Открытая Чувашия» в республике запущен информационный

²⁵ См. подробнее: Тематический доклад «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации URL: https://ombudsmanrf.org/news/corona_v/view/opublikovan_doklad_po_pravam_cheloveka_v_period_pandemii (дата обращения 20.02.2021).

²⁶ Создаются во всех регионах по поручению Президента Российской Федерации.

ресурс «Народный контроль», который позволит адресно повысить качество жизни граждан.

В повестке дня формирование единого цифрового профиля уполномоченных по правам человека. Правительством Российской Федерации поддержано наше предложение о создании **Государственной информационной системы Уполномоченного по правам человека (ГИС «УПЧ»)**. Предполагается, что она позволит унифицировать информационно-цифровые системы уполномоченных федерального и регионального уровней, обеспечить прозрачность их работы.

Видятся и другие **перспективы укрепления сотрудничества между уполномоченными по правам человека**. Для достижения поставленной задачи необходимо повысить роль региональных советов. В частности, отдельного обсуждения требует вопрос о преобразовании Координационного совета уполномоченных по правам человека в постоянно

действующий Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека с закреплением его статуса на уровне федерального закона.

Это далеко не полный перечень задач и проблем, которые необходимо решить в ближайшей перспективе в тесном взаимодействии с государственными органами. Особого внимания заслуживает и идея о выработке индикаторов устойчивого развития прав человека и критериев оценки эффективности правозащитной деятельности. Такая инициатива была поддержана Президентом Российской Федерации и однозначно позволит выйти на новый уровень защиты прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем зрелость, эффективность и результативность, которую уже сейчас демонстрирует институт уполномоченных по правам человека в нашей стране, являются весомой гарантией оказания качественной помощи людям.

РОЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВозащитных Учреждений В Укреплении Национальных Систем Защиты Прав Человека



Рашид Алуаш,
Ответственный за совместную
программу Российской Федерации
и УВКПЧ ООН

В последние годы во многих государствах были созданы **национальные правозащитные учреждения** (далее – НПЗУ), которые являются ключевыми институтами по поощрению и защите прав человека внутри страны. Задачи и формы таких институтов могут быть разными. Это связано с особенностями культуры, правовыми традициями и политическими системами, в которых функционируют эти институты.

Национальные правозащитные учреждения являются фундаментальной основой национальных систем по защите прав человека и рассматриваются как ключевой механизм, способствующий реализации международных норм в области прав человека. Утвержденные в 1991 году Прин-

ципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, известные как «Парижские принципы», устанавливают широкие нормативные стандарты в отношении «статуса, структуры, мандата, состава, полномочий и порядка работы» таких учреждений. Эти учреждения, интегрированные в национальные конституции или другие национальные правовые рамки, могут выполнять широкий круг задач, включая мониторинг ситуации в области прав человека, предоставление рекомендаций органам власти по поводу предлагаемых законов в области прав человека, обучение и информирование по правам человека, а также, в зависимости от формата таких учреждений, рассмотрение жалоб и их передачу в уполномоченные органы.

НПЗУ могут быть представлены в виде комиссии по правам человека, института уполномоченного по правам человека, аппарата общественного защитника, консультационного правозащитного института и других многочисленных формах. Они создаются и финансируются государством, но должны иметь возможность работать независимо. По возможности НПЗУ должны обладать полномочиями для участия в поощрении и защите всех прав человека: гражданских, политических, экономических, социальных и культурных.

В соответствии с Парижскими принципами НПЗУ среди прочего должны обеспечивать согласование национально-го законодательства с международными

нормами в области прав человека, содействовать ратификации международных договоров в области прав человека, развивать образование в области прав человека, проводить исследования в области прав человека, готовить доклады или рекомендации для любых государственных административных органов по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека, а также сотрудничать с другими участниками правозащитной деятельности на национальном, региональном и международном уровнях.

Кроме того, НПЗУ могут быть наделены функцией приема и рассмотрения жалоб и петиций от физических лиц, которые заявляют о том, что их права были нарушены. Как правило, НПЗУ не уполномочены принимать обязательные для выполнения решения по итогам рассмотрения жалоб, но имеют возможность при необходимости направить такую жалобу в судебные органы.

НПЗУ – это основа эффективной национальной системы по поощрению и защите прав человека. Они играют важнейшую роль связующего звена, поддерживая осуществление международных норм и стандартов в области прав человека. Государства – члены ООН, Генеральный секретарь и механизмы ООН неоднократно признавали значение НПЗУ и всегда приветствовали и поощряли их участие в работе ООН.

Проведение Всемирной конференции ООН по правам человека в Вене и одобрение Генеральной Ассамблеей ООН Парижских принципов (A/RES/48/134) в 1993 году заложили основу для принятия на протяжении многих лет различными международными органами многочисленных резолюций, которые призывают государства создавать и укреплять НПЗУ, чтобы обеспечить выполнение обязательств в соответствии с основными договорами в области прав человека. Про-

изошел стремительный рост количества НПЗУ в мире: в 1990-е годы их было всего 20, в 2000-е годы – 80, а в 2020 году число аккредитованных учреждений достигло 117.

В 1993 году национальные правозащитные учреждения создали Международный координационный комитет НПЗУ (МКК). В 2016 году МКК был переименован в Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений (далее – ГАНПЗУ), который координирует их деятельность, отвечает за процесс аккредитации и коллегиальной оценки, целью которой является контроль и обеспечение соответствия НПЗУ Парижским принципам. Были созданы четыре основных региональных сети НПЗУ: Азиатско-Тихоокеанский форум НПЗУ, Сеть африканских национальных правозащитных учреждений, Иберо-американская федерация омбудсменов и Европейская сеть НПЗУ.

ГАНПЗУ является признанным ООН головным органом, созданным НПЗУ из разных стран для обмена опытом, взаимной поддержки и обучения. Сегодня ГАНПЗУ представляет более 117 НПЗУ со всего мира, 84 из которых аккредитованы как полностью соответствующие Парижским принципам (или имеющие статус «А»).

Начиная с 1993 года ГАНПЗУ сотрудничает с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (далее – УВКПЧ ООН) в рамках тесного партнерства. Аккредитация НПЗУ проводится под эгидой УВКПЧ, выполняющего функции секретариата Подкомитета по аккредитации ГАНПЗУ. Ежегодные собрания ГАНПЗУ проводятся совместно с УВКПЧ.

Несмотря на рост числа НПЗУ, расширение их полномочий и укрепление международного статуса, многие из них по-прежнему сталкиваются с целым рядом вызовов при признании их

организациями, соответствующими Парижским принципам. Среди них трудности с обеспечением независимости, гарантированной конституцией или законодательством; реальная автономия от правительства; плюрализм членов; достаточно широкие полномочия для защиты и поощрения прав человека, доступность; наличие необходимых ресурсов. На сегодня почти 33 % НПЗУ не соответствуют Парижским принципам. Поддержка создания и укрепления НПЗУ в качестве национальных институтов, соответствующих Парижским принципам, является ключевым элементом стратегии УВКПЧ в области сотрудничества с государствами, а также деятельности в рамках мандата, утвержденного в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека ООН.

Поддержка НПЗУ со стороны УВКПЧ отражена, например, в резолюции 68/171 о национальных учреждениях, занимающихся поощрением и защитой прав человека. Ассамблея признает важную роль Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) в содействии развитию эффективных и независимых учреждений в области прав человека на основе принципов, определяющих статус национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы).

В настоящее время усилия УВКПЧ сосредоточены на четырех стратегических задачах: (1) оказание поддержки правительствам в создании и укреплении НПЗУ; (2) мониторинг и консультирование, на основе которых УВКПЧ оценивает соответствие Парижским принципам и содействует укреплению потенциала НПЗУ в целях эффективной и независимой работы; (3) помощь НПЗУ во взаимодействии с международной системой в области прав человека; (4) укрепление

партнерств, особенно с учреждениями и программами ООН на местах, ГАНПЗУ, региональными организациями, а также региональными координационными органами НПЗУ.

В оказании поддержки НПЗУ задействована большая часть институциональной архитектуры УВКПЧ. В ней участвует широкий круг департаментов штаб-квартиры, региональных офисов и представительств на местах. Координационным центром штаб-квартиры УВКПЧ, созданным специально для поддержки НПЗУ, является отдел национальных учреждений и региональных механизмов (далее – АНУРМ), один из семи отделов Департамента по работе с миссиями на местах и техническому сотрудничеству.

Посредством отдела национальных учреждений и региональных механизмов УВКПЧ также выполняет функции секретариата Глобального альянса национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ) и принимает участие в работе Подкомитета по аккредитации в качестве постоянного наблюдателя.

На уровне стран и регионов УВКПЧ продолжает предоставлять рекомендации и оказывать содействие при создании учреждений и расширении их потенциала посредством своих 84 представительств на местах, а также в рамках сотрудничества с партнерами в системе ООН, в частности, с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), и региональными объединениями НПЗУ. В этом контексте УВКПЧ тесно сотрудничает с межправительственными организациями, научными институтами и организациями гражданского общества.

УВКПЧ оказывает правовое и техническое содействие НПЗУ и другим заинтересованным сторонам на национальном уровне, предоставляет рекомендации по вопросам конституционной

и законодательной базы в отношении создания НПЗУ, их особенностей, задач, полномочий и обязанностей. Чтобы обеспечить и укрепить соответствие НПЗУ Парижским принципам, ведется работа по сравнительному анализу, оценке потребностей и подготовке проектов, а также проводятся миссии по оценке.

УВКПЧ продолжает уделять приоритетное внимание созданию и укреплению НПЗУ в соответствии с Парижскими принципами. УВКПЧ также поддерживает растущее участие и вовлечение НПЗУ в деятельность механизмов ООН в области прав человека и региональных правозащитных механизмов. УВКПЧ приветствует обмен передовыми практиками среди НПЗУ, поддерживает укрепление их региональных сетей и обеспечивает их взаимодействие с соответствующими партнерами. УВКПЧ также участвует в усилиях по улучшению координации НПЗУ в рамках системы ООН.

Укрепление сотрудничества и содействие во взаимодействии национальных правозащитных институтов с правозащитными механизмами ООН является основным направлением работы и стратегической задачей УВКПЧ. В резолюции 68/171 Генеральная Ассамблея признала роль, которую национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, играют в Совете по правам человека, включая его механизм универсального периодического обзора и специальные процедуры, а также в договорных органах по правам человека, в соответствии с резолюциями 5/1 и 5/2. Следует отметить, что национальные правозащитные учреждения со статусом «А» (т. е. соответствующие Парижским принципам) могут посещать регулярные и специальные сессии Совета по правам человека, за исключением закрытых сессий; для них выделены места на сессиях Совета; они могут

направлять письменные заявления; лично выступать с устными заявлениями; делать заявления по видеосвязи; участвовать в межправительственных группах открытого состава по разработке новых международных инструментов в области прав человека.

В отношении системы договорных органов НПЗУ уже играют значимую роль и могут сделать намного больше для содействия выполнению договоров в области прав человека посредством сотрудничества с договорными органами и выполнения их рекомендаций. Активное взаимодействие расширяет возможность повышения информированности о системе договорных органов ООН на национальном уровне с помощью НПЗУ. Государства-участники признают роль своих НПЗУ и поощряют их активное участие в цикле представления отчетов и во взаимодействии с другими механизмами договорных органов ООН. В этом контексте договорные органы и НПЗУ в сотрудничестве с такими партнерами, как УВКПЧ, продолжают постоянный диалог о более эффективных способах практического внедрения, повышения осведомленности о гарантиях в области прав человека и четкой координации между ключевыми участниками.

Национальные правозащитные учреждения играют уникальную роль в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Повестка дня охватывает широкий набор из 17 целей в области устойчивого развития (далее – ЦУР) и 169 задач, которые служат общими рамками, направляющими глобальные и национальные действия в области развития до 2030 года. В основе Повестки лежат Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека и международные договоры и инструменты в области прав человека, включая

Декларацию о праве на развитие. В Руководстве по правам человека к ЦУР, подготовленном в 2015 году Датским институтом по правам человека, отмечается, что 156 из 169 задач (более 92 %) связаны с правозащитными инструментами и трудовыми нормами. Таким образом, этот документ подтверждает, что права человека и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года являются взаимосвязанными и взаимосодействующими, а права человека представляют собой имеющие обязательный характер рамки, а также руководство для внедрения Повестки дня до 2030 года. С другой стороны, Цели в области устойчивого развития в значительной мере способствуют реализации прав человека. Роль НПЗУ однозначно признается в рамках ЦУР, а создание независимого национального учреждения является одним из индикаторов Цели 16. В Повестке дня в значительной степени охвачены лица, сталкивающиеся с факторами уязвимости, а в некоторых задачах отдельно упоминаются люди с инвалидностью, пожилые люди, коренные народы и дети.

Мандат национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) дает им уникальную возможность внести вклад в процессы осуществления ЦУР на национальном уровне. 8–10 октября 2015 года состоялась 12-я Международная конференция ГАНПЗУ в Мериде (Юкатан, Мексика), посвященная теме «Цели в области устойчивого развития: роль национальных правозащитных учреждений». Ее участники отметили, что НПЗУ могут сыграть уникальную объединяющую роль в отношении заинтересованных сторон и обеспечить процесс осуществления и мониторинга прав человека, основанный на принципах прозрачности, участия и интеграции. В соответствии с Парижскими принципами мандат НПЗУ отвечает их участие во взаимном укреп-

лении потенциала и обмене опытом, а также в определении практических функций, которые они могут выполнять с целью поддержки правозащитного подхода при осуществлении Повестки дня до 2030 года.

Сотрудничество с институтом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации лежит в основе взаимодействия УВКПЧ с Российской Федерацией и является приоритетом «Концептуальных рамок сотрудничества с Российской Федерацией на 2007 год и последующий период». Основными компонентами программного сотрудничества и взаимодействия УВКПЧ с Уполномоченным по правам человека в России являются техническое сотрудничество, укрепление потенциала, образование и информирование в области прав человека. УВКПЧ выступило организатором тренингов и мероприятий по обмену опытом, направленных на повышение осведомленности о международных механизмах в области прав человека, включая универсальный периодический обзор, договорные органы и специальные процедуры Совета по правам человека. В рамках двустороннего сотрудничества проводится совместная работа в области образования и информирования по правам человека, направленная на повышение осведомленности общества о международных нормах и стандартах в области прав человека.

23 октября 2019 года в Санкт-Петербурге прошел практический семинар «Показатели в области прав человека и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» с участием более 30 представителей региональных уполномоченных по правам человека из Северо-Западного и Центрального федеральных округов Российской Федерации и Управления Федеральной службы государственной

статистики по г. Санкт-Петербургу. Семинар был направлен на повышение информированности заинтересованных сторон на национальном уровне о руководстве по показателям в области прав человека и установление связи между ЦУР и системой показателей в области прав человека.

Для мониторинга прогресса в деле осуществления Повестки дня Генеральная Ассамблея ООН утвердила в июле 2017 г. систему глобальных показателей достижения целей и задач в области устойчивого развития (A/RES/71/313). Данная система предусматривает 232 показателя, включая четыре показателя в области прав человека (Показатели в области прав человека: руководство по измерению и осуществлению), за которые отвечает УВКПЧ с точки зрения разработки методологии, сбора данных и распространения информации в рамках доклада о ходе достижения ЦУР.

Этому мероприятию предшествовало всестороннее знакомство представителей аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с упомянутыми выше показателями на презентации публикации русскоязычной версии *«Показатели в области прав человека: Руководство по измерению и осуществлению»*, которую провел эксперт УВКПЧ в мае 2019 года.

По итогам обмена мнениями по вопросам реализации показателей в области прав человека и показателей ЦУР участники подчеркнули важность использования единой методологии для сбора данных и необходимость изучения возможностей в целях институционализации сотрудничества между НПЗУ и органами статистики на региональном и федеральном уровнях. Используя правозащитный подход к данным, аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, имеющий статус «А», может

сыграть ведущую роль в существенном расширении доступа к качественным, актуальным и надежным дезагрегированным данным, что в свою очередь будет способствовать расширению возможностей и поощрению социальной, экономической и политической интеграции каждого человека и гарантии того, что никто не будет забыт в ходе осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

УВКПЧ также продолжает тесно взаимодействовать с аппаратом Уполномоченного по правам человека в сфере образования в рамках магистерской программы по правам человека в России. Ежегодный модуль лекций Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является одним из важных направлений сотрудничества УВКПЧ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Консорциума университетов России и ставит своей целью познакомить студентов с национальной системой защиты прав человека и ситуацией с правами человека на местах.

В заключение следует отметить, что важная и конструктивная роль национальных учреждений по поощрению и защите прав человека была признана в различных документах и резолюциях Организации Объединенных Наций. Подчеркивая важность международного сотрудничества в области прав человека и напоминая о роли, которую региональные и международные ассоциации НПЗУ играют в деле поощрения сотрудничества и обмена передовым опытом, УВКПЧ призвано оказывать консультационные услуги, разрабатывать и поддерживать мероприятия, посвященные укреплению роли НПЗУ в национальных системах защиты прав человека. Кроме того, действия, предпринимаемые НПЗУ в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ходатайствовать о своей

аккредитации Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений, очень важны для получения возможности эффективного взаимодействия с соответствующими органами по правам человека системы Организации Объединенных Наций.

Здесь, безусловно, важно напомнить о роли Глобального альянса национальных правозащитных учреждений как международной ассоциации НПЗУ, которая продвигает и укрепляет НПЗУ в соответствии с Парижскими принципами и руководит процессом развития и защиты прав человека. Наличие у НПЗУ аккредитации свидетельствует о том, что правительство

поддерживает работу в области прав человека в стране. Однако эффективность НПЗУ также должна измеряться их способностью завоевывать доверие общества, а также качеством их правозащитной работы. В этом контексте было бы целесообразно изучить, как НПЗУ реагируют на рекомендации ГАНПЗУ. Вклад НПЗУ в работу международных правозащитных механизмов (например, Совета по правам человека, включая УПО, и договорных органов) также представляет собой ценный источник информации о том, как НПЗУ выполняют свой мандат в отношении международных договоров в области прав человека.

НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОМБУДСМЕНА: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ



Любовь Викторовна Анисимова,
уполномоченный по правам человека
в Архангельской области

Базовыми ценностями, лежащими в основе развития российского общества, являются права и свободы человека, без обеспечения которых невозможно движение к демократии, свободе, правовому государству, законности.

Дополнительной надежной гарантией реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина является деятельность института уполномоченного по правам человека. Он занимает важное место в системе государственных органов, поскольку своими действиями способствует реальному укреплению законности, развитию и совершенствованию нормативной правовой основы реализации законных прав граждан.

Особая роль института уполномоченного по правам человека заложена и в двойственности его правовой природы: он утверждается публичными институтами как правозащитный государственный орган, обладающий функцией контроля, но в то же время не наделенный властными полномочиями, что отводит ему роль определенного «моста» между государством и обществом. Обладая значительной степенью самостоятельности и независимости, он наряду с этим действует как представитель гражданского общества, который должен реагировать на нарушения прав и свобод членов этого общества.

В Российской Федерации институт уполномоченного по правам человека стал неотъемлемой частью государственного механизма, он активно развивается и существует как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

Принципиально новый этап в развитии данного института начался в 2015 году, когда был принят Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека», статья 3 которого дополнила Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» новой главой,

состоящей из статьи 16.1, заложившей основы регулирования главных положений о деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах. Свое логическое развитие данные нормы получили в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», которым впервые за период существования этого института в России были установлены единые принципы организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также правовые основы взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Важно отметить, что данный федеральный закон заложил значительный потенциал новых возможностей этого института, расширив перечень способов и средств защиты уполномоченными по правам человека прав и свобод граждан.

В целях совершенствования правовых основ деятельности уполномоченного по правам человека в Архангельской области нормы областного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Архангельской области» (далее – Областной закон) были приведены в соответствие с нормами Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», а также актуализирован ряд положений Областного закона.

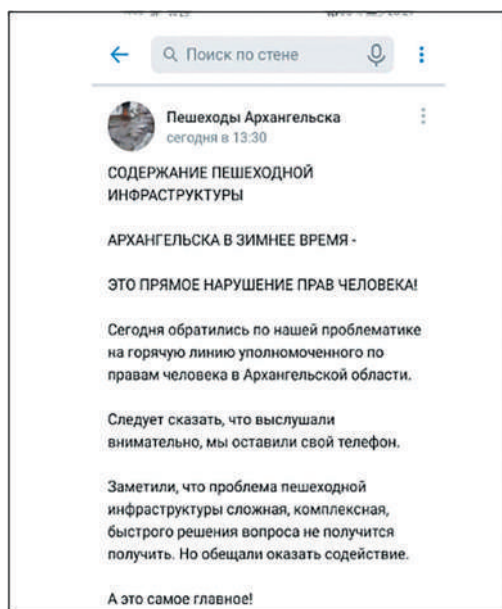
Достаточно весомым стало закрепление в Областном законе положения об участии уполномоченного по правам человека в Архангельской области (далее – уполномоченный) в деятельности по совершенствованию нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина. Следует отметить, что содействие совершенство-

ванию законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина является одним из важных направлений деятельности уполномоченного на протяжении всего периода функционирования данного института в регионе. Систематически проводимый мониторинг законодательства и анализ обращений позволяют уполномоченному держать в поле зрения наиболее слабые места правового регулирования, затрагивающего права человека.

Вместе с тем после принятия Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» данное направление деятельности уполномоченного получило новое наполнение и развитие. Так, внесенными изменениями в Областной закон уполномоченному было предоставлено право в случае выявления в нормативных правовых актах Архангельской области, муниципальных нормативных правовых актах муниципальных образований Архангельской области недостатков или пробелов, влекущих, по мнению уполномоченного, нарушение прав и свобод человека и гражданина, направлять государственным органам, органам местного самоуправления предложения по совершенствованию областных законов, иных нормативных правовых актов Архангельской области, муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

В 2020 году уполномоченный активно участвовал в практической реализации данных законодательных положений. Поводом к этому послужили многочисленные обращения от жителей города Архангельска по вопросам ненадлежащего состояния тротуаров, пешеходных улиц, придомовых и других территорий,

предназначенных для движения пешеходов, вызванного в первую очередь погодными условиями: выпадением снега, образованием скользкости и наледи и др. Также с жалобами на ненадлежащее состояние дорог и тротуаров в адрес уполномоченного обратились инициативные граждане, представляющие в социальных сетях группу «Пешеходы Архангельска».



Следует отметить, что подобная ситуация носит системный характер и ежегодно становится предметом критики жителей областного центра, но не находит эффективного разрешения.

Уполномоченным был проведен подробный анализ муниципальных нормативных правовых актов МО «Город Архангельск», затрагивающих вопросы содержания территорий, предназначенных для движения пешеходов, производства работ по уборке улиц, тротуаров и придомовых территорий, вывозу снега.

С учетом того, что благоустройство города прежде всего обеспечивается деятельностью Администрации МО «Город Архангельск», осуществляющей организационную и контролирующую функ-

ции, уполномоченный направил запрос в адрес Администрации МО «Город Архангельск» с просьбой предоставить подробную информацию о том, в каком порядке организуется работа по осуществлению содержания объектов благоустройства, в том числе тротуаров и других территорий, предназначенных для движения пешеходов, а также о том, какие меры принимаются в целях осуществления контроля за качеством и своевременностью уборки и содержания улиц, тротуаров и придомовых территорий, в том числе их очистки от снега и наледи.

При этом особое внимание уполномоченного было обращено на то, что в многочисленных жалобах жители города Архангельска указывают на ненадлежащее состояние придомовых территорий, на которых наблюдается не только скользкость, наледь, снег, лужи, но и дефекты дорожных покрытий, разбитость тротуаров и т. д. Такие территории относятся к общедомовому имуществу, и ответственность за их содержание и уборку, как правило, возлагается на управляющие организации. В этой связи уполномоченный также был вынужден напомнить, что в соответствии с действующим законодательством муниципальный жилищный контроль в городе Архангельске возложен на Администрацию МО «Город Архангельск». В этой связи уполномоченным была также запрошена информация о проведенных в течение 2020 года проверках, рейдовых осмотрах и мероприятиях по контролю за деятельностью управляющих организаций при содержании придомовых территорий.

Отдельно уполномоченный привлек внимание к вопросу организации Администрацией МО «Город Архангельск» обязательных работ. Это было обусловлено тем, что в настоящее время лицам, трудоустроенным по основному месту

работы и отбывающим обязательные работы, не обеспечивается возможность осуществления работ в нерабочее время (в выходные дни, а также после 18 час. в будни). По мнению уполномоченного, существенное число граждан, которые могли бы быть привлечены к работам по благоустройству и уборке города, не привлекаются соответствующими организациями к данному виду работ. Следует отметить, что привлечение к обязательным работам в нерабочее время и выходные дни не требует каких-либо финансовых затрат, а предполагает только принятие организационно-административных мер. В этой связи уполномоченный акцентировал внимание на необходимости рассмотрения и данного вопроса.

Вместе с тем приходится констатировать, что ответ Администрации МО «Город Архангельск» не содержал информации о конкретных мерах, которые планируются к принятию для нормализации сложившейся ситуации. В письме содержались лишь ссылки на Технологический регламент производства работ по комплексной уборке автомобильных дорог общего пользования местного значения в городе Архангельске (утв. постановлением Администрации МО «Город Архангельск» от 7 августа 2019 г. № 1147) (далее – Технологический регламент), а также на муниципальный контракт, заключенный с исполнителем работ по содержанию дорог, представленный с ответом.

При детальном анализе вышеуказанных документов уполномоченным был выявлен ряд недостатков, которые на практике приводят к ненадлежащему состоянию дорог и тротуаров. Например, было установлено, что организация работ по уборке и вывозу снега, периодичность проведения таких работ, контроль за их выполнением, установленные Технологи-

ческим регламентом и муниципальными контрактами, не соответствуют:

- требованиям к эксплуатационному состоянию дорог, периодичности работ и их приемке, установленным ГОСТ Р 50597-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля»;

- СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест, утвержденные Минздравом СССР от 5 августа 1988 г. № 4690-88 (4 декабря 2020 г. документ утратил силу);

- приказу Минтранса России от 16 ноября 2012 г. № 402 «Об утверждении классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог»;

- ОДМ «Руководство по борьбе с зимней скользкостью на автомобильных дорогах», утвержденная распоряжением Минтранса России от 16 июня 2003 г. № ОС-548-р; ОДН 218.2.027-2003 «Требования к противогололедным материалам» и др.

Так, Технологическим регламентом основные виды работ по комплексной уборке улично-дорожной сети города Архангельска в зимний период определялись количеством технологических операций, в то время как вышеуказанными документами периодичность осуществления зимних уборок объектов дорожной инфраструктуры (дорог, тротуаров и др.) зависит от метеорологических условий, а не от предполагаемого количества технологических операций.

Кроме того, приемка работ по уборке снега производилась только визуальным способом. В то же время Техническим заданием на оказание услуг по сезонному

содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения МО «Город Архангельск» (Приложение к муниципальному контракту), приемка оказанных услуг должна производиться заказчиком, в том числе путем контрольных объездов и инструментальным способом, с использованием данных автоматизированной системы мониторинга работы уборочной техники дорожных специализированных предприятий, передаваемых по каналам связи ГЛОНАСС/GPS, данных систем видеонаблюдения.

Также из представленных документов следовало, что администрациями территориальных округов города Архангельска муниципальные контракты по санитарному содержанию территорий общего пользования заключались без учета периодичности уборки.

Следует отметить, что при анализе вышеуказанных материалов уполномоченным так же одновременно была обобщена информация и проведен мониторинг нормативной правовой базы других субъектов Российской Федерации в данной сфере (г. Санкт-Петербург, г. Москва, Ярославская обл. и др.).

В итоге уполномоченный констатировал, что Технологический регламент, утвержденный постановлением Администрации МО «Город Архангельск» от 7 августа 2019 г. № 1147, в том числе с учетом выявленных несоответствий, на практике приводит к ненадлежащему содержанию дорог, тротуаров, скверов, пешеходных улиц и других территорий, предназначенных для движения пешеходов, так как именно он закладывается в основу заключаемых контрактов.

В связи с этим и опираясь на положения Областного закона о праве уполномоченного направлять органам местного самоуправления предложения по совершенствованию муниципальных норма-

тивных правовых актов муниципальных образований Архангельской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, уполномоченным в адрес Администрации МО «Город Архангельск» было направлено заключение, содержащее рекомендации по проведению инвентаризации нормативных правовых актов МО «Город Архангельск», затрагивающих вопросы, связанные с содержанием дорог, тротуаров, скверов, пешеходных улиц и других территорий, предназначенных для движения пешеходов, и приведению их в соответствие с действующими стандартами и требованиями в этой сфере.

К сожалению, ответы на обращения уполномоченного были представлены Администрацией МО «Город Архангельск» с нарушением установленных сроков и не содержали необходимой информации, в том числе перечня мер, которые предполагается принять по приведению нормативных правовых актов в соответствие с установленными требованиями, а также иных мер, направленных на нормализацию ситуации. В этой связи уполномоченный был вынужден предупредить должностных лиц Администрации МО «Город Архангельск» об административной ответственности, предусмотренной ч. 3, ст. 3.1 областного закона от 3 июня 2003 г. № 172-22-ОЗ «Об административных правонарушениях» (несоблюдение установленных сроков представления информации, а также представление заведомо неполной или ложной информации уполномоченному). Работа по данному комплексу проблем уполномоченным будет продолжена.

Вместе с тем приведенный пример ярко показал, что нередко причиной нарушения прав человека является не только (и не столько) действия (бездействие) какого-либо должностного лица,

а тот или иной нормативный правовой акт, содержащий недостатки или пробелы и оказывающий влияние на организацию деятельности и последующую реализацию законных прав. В этой связи деятельность уполномоченных по правам человека по совершенствованию нормативных правовых актов становится чутким барометром, который не толь-

ко указывает на необходимость своевременной корректировки действующего законодательства, но и позволяет значительному числу граждан или, как принято говорить, «неограниченному кругу лиц», в более полном объеме реализовать свои права и интересы, улучшить качество жизни.

НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ – НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ЗАЩИТЫ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАРУШЕННЫХ ПРАВ



Сергей Александрович Бабуркин,
уполномоченный по правам человека
в Ярославской области

18 марта 2020 г. Президент России В.В. Путин подписал Федеральный закон № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», на основании которого Ярославской областной Думой были внесены изменения в Закон Ярославской области № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области».

Основной целью законодательных новелл можно считать не только установку унифицированных принципов организации работы региональных омбудсменов и их взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества, но и укрепление статуса и расширение возможностей уполномо-

ченных по правам человека. В частности, омбудсменам были предоставлены дополнительные механизмы и рычаги для более эффективной работы по защите и восстановлению прав человека.

Так, подпунктом 5 пункта 2 статьи 10 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (рассмотрение жалоб уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации) установлено, что в случае необходимости проверки обстоятельств, изложенных в жалобе, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе обращаться в суд с ходатайством об ознакомлении с материалами по гражданскому или административному делу, решение по которому вступило в законную силу.

Иными словами, новым «рамочным» законом уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации было предоставлено **право знакомиться с материалами гражданских и административных дел, решения по которым вступили в законную силу.**

В 2020 году такой механизм работы был успешно использован уполномоченным по правам человека в Ярославской области для восстановления нарушенных прав по ряду обращений, в которых заявители жаловались на то, что в результате вступивших в законную силу судебных решений их права оказались ущемлены, либо, наоборот, что нарушение прав обусловлено неисполнением судебного решения.

Первый опыт применения предоставленного федеральным законодательством нового полномочия был связан с восстановлением прав ярославца К., который в 2019 году был лишен водительских прав на 1 год и 6 мес. со штрафом 30000 руб. по ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ (отказ от медицинского освидетельствования).

Дело было рассмотрено мировым судьей одного из судебных участков г. Ярославля. На момент обращения к уполномоченному заявитель прошел все судебные инстанции, чтобы обжаловать решение, с которым он не был согласен: районный суд, областной суд, второй кассационный суд. В Верховном Суде в удовлетворении жалобы ему тоже было отказано.

Однако приведенные заявителем доводы о своей невиновности выглядели логично и были аргументированы, в связи с чем уполномоченный принял решение о направлении в суд ходатайства об ознакомлении с материалами производства по делу об административном правонарушении К. Изучением материалов дела было установлено, что процедура освидетельствования заявителя была проведена в нарушение требований Приказа Минздрава России «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения». Омбудсмен обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой о направлении ходатайства соответствующему прокурору о принесении протеста. Федеральным омбудсменом было направлено соответствующее ходатайство в Генеральную прокуратуру, и в октябре 2020 года заместителем Генерального прокурора в Верховный Суд Российской Федерации был принесен протест. В декабре 2020 г. Верховный Суд Российской Федерации отменил состоявшиеся судебные решения, дело было направлено на новое рассмотрение в районный суд г. Ярославля.

В феврале 2021 года постановление мирового судьи было отменено, производство по делу прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Вскоре новый механизм работы уполномоченного «пригодился» при защите прав немощного ярославца, которого по решению суда должны были выселить из единственного жилища.

К уполномоченному обратились родственники 33-летнего больного мужчины, который проживал в квартире с матерью. Из-за болезни обоих и денежных затруднений жилое помещение пришло в непригодное состояние, и у семьи образовался долг за коммунальные услуги, в результате чего в квартире были перекрыты коммуникации, а администрация подала в суд иск о выселении «неблагополучных» жильцов из квартиры без предоставления другого жилья. Вскоре мать умерла, и практически недееспособный ярославец оказался под угрозой лишения единственного жилья.

Омбудсмен в соответствии с предоставленными федеральным законом полномочиями смог ознакомиться с материалами гражданского дела о выселении П., решение по которому вступило в законную силу. Он пришел к выводу, что при принятии этого решения не был учтен ряд важных обстоятельств – например, то, что в силу состояния здоровья мужчина не был способен самостоятельно привести свое жилое помещение в требуемое администрацией надлежащее состояние.

После проверки обстоятельств дела к помощи П. были привлечены неравнодушные люди, которые помогли привести квартиру в должное состояние, после чего коммуникации были вновь подключены. Одновременно родственникам была оказана помощь в составлении и подаче иска об отмене заочного решения суда.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ярославской области

В итоге иск администрации был отозван, права удалось восстановить.

Третий пример использования полномочий, предоставленных статьей 10 Федерального закона № 48-ФЗ, связан с защитой финансовых прав женщины – инвалида второй группы, обратившейся за содействием в восстановлении сберегательного сертификата. В данном случае работа по обращению продолжается, но положительные сдвиги в процессе восстановления прав стали возможны именно благодаря возможности ознакомления уполномоченного с материалами гражданского дела.

Заявительница К. обратилась в суд с заявлением об установлении факта, имеющего юридическое значение – факта принадлежности ей сберегательного сертификата ПАО «Сбербанк России». Указанный сертификат был утрачен. В соответствии с решением суда заявление К. об установлении факта, имеющего юридическое значение, было удовлетворено. Установлен факт принадлежности К. приобретенного ею

сберегательного сертификата одного из банков. С указанным решением суда К. обратилась в банк за восстановлением сберегательного сертификата. Однако в выдаче сертификата ей было отказано, так как банк считал, что решение суда было принято ошибочно. По мнению представителей финансовой организации, в решении должно было быть указано на то, что утраченный сертификат является недействительным. Свою правовую позицию банк обосновывал ст. 300 ГК РФ, а также требованиями Технологической схемы совершения операций со сберегательными сертификатами на предъявителя от 30 января 2018 г. № 2964-2 ОКР.

*Вместе с тем К. утверждала, что она приобретала **именной** сберегательный сертификат.*

В ходе проверки по обращению К. уполномоченным были изучены материалы гражданского дела, решение по которому вступило в силу в 2019 году. Было установлено, что банк предоставлял в судебную инстанцию справку о том,

что К. был действительно приобретен сберегательный сертификат с указанием номера документа. Однако информации о виде ценной бумаги в материалах дела обнаружено не было.

На запросы уполномоченного о виде приобретенной ценной бумаги (на предъявителя или именная) банк ответа так и не предоставил, хотя данное уточнение является процессуально важным, и от него зависит способ дальнейшей защиты прав заявительницы (предъявление нового иска или требование выполнения вступившего в законную силу решения суда). В настоящий момент направлен запрос в прокуратуру о проведении проверки законности действий банка по неисполнению вступившего в силу решения суда.

При всех очевидных преимуществах нового законодательного механизма налицо и определенные риски. Последние заключаются, например, в том, что возникает опасность поступления к уполномоченным по правам человека огромного количества жалоб на судебные решения и обращений об оказании помощи в их обжаловании.

В этой связи важным представляется проведение с заявителями консультационно-разъяснительной работы о независимом статусе судебной системы и о закрепленной законом строгой ин-

станции обжалования решений судов. В настоящее время решения об изучении материалов гражданских дел и дел по административным правонарушениям, решения по которым вступили в законную силу, принимаются уполномоченным при наличии сведений о существенном нарушении прав граждан (что объективно не связано с вопросами достаточности и полноты представления доказательств в суде первой инстанции), а также при перспективах выявления проблем, требующих дополнительного законодательного регулирования.

Таким образом, дополнительные возможности, предоставленные нормами Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», показали свою востребованность в случаях, когда с формальной точки зрения права заявителя восстановлению, казалось бы, не подлежат.

Представляется, что использование указанного инструментария не только предоставляет дополнительные возможности защиты и восстановления прав и законных интересов граждан, но и вносит определенный вклад в формирование у граждан позитивного правозащитного образа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



Валерий Федорович Левин,
уполномоченный по правам человека
в Республике Мордовия

Институт уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия начал свое развитие с 2007 года и стал 35-м в Российской Федерации.

Институт не встроены ни в одну из каких-либо других государственных структур и представляет собой важное дополнение действующего в республике механизма соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

23 декабря 2005 г. был принят Закон Республики Мордовия «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия». Он определил порядок назначения на должность и освобождение от должности уполномоченного, его компетенцию, организационную форму и условия его деятельности.

В соответствии с Законом уполномоченный по правам человека в Республике Мордовия обеспечивает гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, правовому просвещению, а также взаимодействию государственных органов Республики Мордовия в указанных сферах.

С самого начала существования института уполномоченного в целях координации действий различных ведомств и организаций для работы в одном правовом поле в деле защиты прав и свобод человека и гражданина выстроено конструктивное сотрудничество с органами власти федерального, республиканского и местного уровней, правоохранительными ведомствами, общественными организациями.

При поиске обновленных форм сотрудничества с органами государственной власти и местного самоуправления, институтами гражданского общества, ориентиром в социальном партнерстве стали конкретные обращения граждан и необходимость в восстановлении их нарушенных прав. Решение общих задач в сфере их соблюдения потребовало заключения соглашений о взаимодействии с федеральными территориальными органами государственной власти, государственными

органами республики, институтами гражданского общества и организациями сферы образования.

Гражданское общество поступательно становится составным элементом правового государства. Правозащитники, имеющие те же цели, что и государство, и наиболее полно обеспечивающие права и свободы человека и гражданина, уже не рассматриваются как некий противовес. Государство в свою очередь обеспечивает создание условий и защиту свободы деятельности структур гражданского общества. Вопросы их взаимоотношений находятся в постоянном поиске точек соприкосновения, в результате чего постоянно совершенствуется и законодательство.

Очередной шаг на пути законодательного обеспечения, повышения независимости, расширения полномочий и гарантий института государственной защиты прав человека в субъектах Российской Федерации произошел с принятием 18 марта 2020 г. Федерального закона № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Этим законом расширены возможности для граждан в доступе к механизмам защиты прав и свобод на территории различных регионов России, установлены единые принципы организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и закреплён общий порядок их взаимодействия с органами государственной власти и институтами гражданского общества.

В связи с этим был разработан новый Закон Республики Мордовия «Об уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия», который 29 октября 2020 г. принят на 50-й сессии Государственного Собрания Республики Мордовия и 10 ноября 2020 г. вступил в законную силу.

В организованной системе общественного контроля, как одного из инструментов реализации конституционных прав граждан, действующей в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», установлены организационные и правовые механизмы осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, работающих в сфере публичных полномочий. В числе субъектов общественного контроля – региональные Общественная палата и Общественная наблюдательная комиссия, а также общественные советы при территориальных федеральных органах исполнительной власти и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, с которыми уполномоченный по правам человека в Республике Мордовия поддерживает тесное взаимодействие, участвуя в их работе. А сам нередко бывает инициатором проведения общественной проверки или общественной экспертизы.

Общественный контроль в результате создания и работы общественных советов, созданных при территориальных органах федеральной власти, стал надежным звеном в цепочке «граждане – общественные советы – власть». Только с наличием этого звена можно говорить о том, что общество, в котором мы живем, по-настоящему демократическое, дает возможность каждому активному гражданину обозначить свое отношение к работе властных структур, имея в наличии законный инструментарий, которым он может уверенно пользоваться. Деятельность общественных советов как объекта общественного контроля важна и для наиболее эффективной реализации полномочий уполномоченного.

Рассмотрение обращений (жалоб) является важнейшим элементом компетенции уполномоченного. Динамика и структура обращений, а также их анализ, позволяют определить наиболее актуальные вопросы и установить уровень обеспокоенности ситуацией, связанной с соблюдением прав и законных интересов жителей региона, а отмеченная динамика отражает рост требовательности граждан к обязательствам государства по гарантированию их прав и свобод.

Несмотря на совершенствование механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг, количество обращений из года в год увеличивается. За 14 лет (2007-2021 гг.) существования института государственной правозащиты в Мордовии уполномоченный получил 15660 обращений, 11 % их рассмотрено с положительным результатом (1767).

Тематика обращений существенно не меняется, но диапазон нарушаемых прав граждан расширяется год от года. К примеру, с появлением в нашей жизни «COVID-19» граждане обращали внимание уполномоченного на некоторые проблемы в области реализации мер по профилактике и снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции.

Анализ поступивших в адрес уполномоченного обращений позволяет сделать вывод о существовании ряда системных проблем, требующих выработки стратегии защиты прав человека.

Важнейшим пунктом компетенции уполномоченного является подготовка и представление ежегодного доклада о деятельности, в котором содержатся оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина в регионе. По отдельным вопросам соблюдения прав человека уполномоченный вправе направлять в представительный орган ре-

спублики специальные доклады, в том числе и в случае грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также выступить с ними на заседании Государственного Собрания Республики Мордовия.

Доведение ежегодных докладов о деятельности уполномоченного, а также специальных докладов до сведения должностных лиц и широкой общественности дает возможность уполномоченному изложить видение ситуации с обеспечением прав человека как в целом по республике, так и в отдельных сферах жизни общества.

Одной из форм взаимодействия уполномоченных по правам человека является Координационный совет российских уполномоченных. Участвуя в заседаниях Координационного совета, уполномоченные осуществляют совместный мониторинг положения дел с соблюдением прав человека в целом по стране и по отдельным регионам и обмениваются информацией. Общее видение решения некоторых проблемных моментов, оказание друг другу содействия по конкретным обращениям граждан – важные элементы сотрудничества всего государственного правозащитного сообщества. Посредством такого форума региональные уполномоченные по правам человека получают возможность диалога с представителями Верховного Суда Российской Федерации, Прокуратуры Российской Федерации и федеральных органов власти.

Среди важнейших задач уполномоченного – правовое просвещение. Участие уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия в правовом просвещении закреплено и во вновь принятом Законе Республики Мордовия от 10 ноября 2020 г. № 74-З «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Мордовия». Усилия уполномоченного в этой

области – это одна из нитей его диалога с населением.

Деятельность государственного правозащитника нацелена на информирование граждан о правах, формах и методах их защиты, на оказание помощи по предотвращению ситуаций нарушения прав и способствует формированию правосознания и повышению уровня правовой культуры. В рамках этой задачи уполномоченный проводит юридические консультации граждан и целенаправленные мероприятия просветительского характера, участвуя в конференциях, круглых столах, семинарах, совещаниях, практических занятиях студентов и иных публичных мероприятиях по проблемам защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем в Республике Мордовия система правового просвещения и образования в межведомственной согласованности и охватывающей различные категории населения, ее непрерывности, отсутствует.

За время существования институт наработал формы и методы реагирования на факты нарушений прав граждан и влияния на развитие правозащитной ситуации в республике. Вырос его авторитет в обсуждении актуальных проблем на российском уровне. Он зарекомендовал себя у жителей республики с положительной стороны. Граждане стали доверять правозащитному институту и надеются на его помощь в сложных ситуациях. И это главное, для чего, собственно, орган и был создан.

Таким образом, институтом уполномоченного выполнена одна из основных задач – быть посредником между властью и обществом: донести информацию о нарушениях прав людей и проблемах их защиты до компетентных ведомств и органов местного самоуправления.

Вместе с тем не может не вызвать серьезной озабоченности ряд сохраняющихся проблем, препятствующих более полной реализации прав человека в республике. Для их решения необходимо дальнейшее повышение эффективности института омбудсмана во взаимодействии со всеми ветвями власти, правозащитным сообществом и средствами массовой информации. Надо признать, что и информированность о правозащитной ситуации в республике далека от идеала, нужны дополнительные варианты обмена информацией. В этой связи становится необходимостью наличие правозащитной карты, отражающей «болевые точки» соблюдения и реализации прав и свобод человека, создание которой требуют реалии времени. Усилением гарантий государственной правовой защиты, обеспечения соблюдения прав и уважения достоинства человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами стало бы законодательное закрепление гарантий исполнения рекомендаций и предложений уполномоченного, обозначенных в его ежегодных и специальных докладах.

НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ, НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ



Павел Владимирович Миков,
уполномоченный по правам человека
в Пермском крае



Канстанция Владимировна Викулenco,
руководитель аппарата уполномоченного
по правам человека в Пермском крае

20 лет назад в Пермской области был принят Закон об уполномоченном по правам человека в Пермской области, который был одним из первых в Российской Федерации, а затем, после объединения двух субъектов Российской Федерации – Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа – в новый субъект Российской Федерации – Пермский край – был принят Закон Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае», сохранивший преемственность первого областного закона о региональном государственном правозащитнике.

В 2020 году впервые был принят специальный Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномочен-

ных по правам человека в субъектах Российской Федерации». Уполномоченным по правам человека в Пермском крае (далее – уполномоченный, омбудсмен) был подготовлен и внесен в Законодательное Собрание Пермского края законопроект, который, с одной стороны, сохранил преемственность регионального законодательства, с другой стороны, соответствует новым реалиям деятельности уполномоченного и федеральному регулированию. Законопроект был рассмотрен и принят Законодательным Собранием края 24 сентября 2020 г.

В региональном законодательстве об уполномоченном сохранены такие важные для института омбудсмена задачи, как содействие органам государственной

власти и иным государственным органам в создании условий для развития гражданского общества, содействие в урегулировании конфликтов по вопросам, относящимся к его компетенции, право входить в рабочие группы, временные рабочие группы, постоянно действующие рабочие группы, создаваемые Законодательным Собранием Пермского края при подготовке законопроектов, затрагивающих вопросы прав и свобод человека и гражданина, с правом решающего голоса.

Вместе с тем в Законе Пермского края «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае»¹ в новой редакции появился ряд новелл. Так, установлены принципы деятельности уполномоченного, установлена его обязанность сообщать председателю Законодательного Собрания Пермского края о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Теперь при рассмотрении обращений уполномоченным применяется порядок, установленный Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², но с некоторыми особенностями при рассмотрении жалоб, определено понятие «жалоба, адресованная уполномоченному», а также требования к жалобе. Уполномоченный имеет право отказать в принятии жалобы к рассмотрению, если ранее заявитель не обжаловал оспариваемые действия (бездействие) или решения в судебном либо

административном порядке, жалоба не соответствует предъявляемым к ней требованиям, к жалобе не приложены документы, подтверждающие ее обоснованность, или она подана по истечении года со дня нарушения прав и свобод или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Установлен срок принятия жалобы к рассмотрению или отказа в рассмотрении – 15 дней со дня регистрации жалобы с уведомлением об этом заявителя; срок информирования заявителя о результатах рассмотрения жалобы – 10 дней со дня завершения проверки обстоятельств, изложенных в жалобе.

Также у уполномоченного появился ряд важных полномочий по судебной защите прав граждан: он имеет право в случаях, предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации³, в пределах своей компетенции обратиться в суд с административными исковыми заявлениями о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие) не соответствуют нормативному правовому акту, нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц, создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Уполномоченный может участвовать лично или через своего представителя в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина,

¹ Закон Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» // URL: [http:// docs.cntd.ru](http://docs.cntd.ru) (дата обращения: 25.02.2021).

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

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.



Личный прием уполномоченного по правам человека в Пермском крае

обратиться в прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда.

Новое законодательство, укрепившее статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, расширившее их полномочия, с другой стороны, повышает уровень ответственности регионального омбудсмана, предъявляет более высокие требования к его компетенции и сотрудникам его аппарата.

В связи с этим уполномоченным по правам человека в Пермском крае проводится системная работа по непрерывному профессиональному развитию сотрудников аппарата, направленная на совершенствование интеллектуальных, мотивационных и морально-этических качеств, получившая название «Школа государственного правозащитника».

Все сотрудники аппарата уполномоченного каждый год проходят повышение квалификации, используя для этого разные возможности. В 2020 году в целях реализации полномочий омбудсмана в сфере судебной защиты прав граждан 11 сотрудников аппарата окончили курсы повышения квалификации по до-

полнительной профессиональной программе «Судебная защита прав граждан», специально разработанной для сотрудников аппарата уполномоченного Региональным институтом непрерывного образования «Учебно-методический центр повышения квалификации государственных и муниципальных служащих» Пермского государственного национального исследовательского университета. 6 сотрудников аппарата уполномоченного окончили курсы повышения квалификации по темам «Навыки самопрезентации и публичных выступлений» и «Командное взаимодействие, эффективные деловые переговоры».

Консультант отдела по защите прав и свобод человека Александрова С.О. приняла участие в семинаре Института права и публичной политики «Механизмы ООН по правам человека: от теории к практике эффективной защиты индивидуальных прав», который проходил в городе Москве, а консультант отдела по защите прав ребенка Новокрещенных Д.М. окончила курсы повышения квалификации Научно-образовательного центра по правам человека Московского



Посещение сотрудниками аппарата уполномоченного Музея политических репрессий Пермь-36 в рамках правозащитного десанта в г. Чусовой

государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина по теме: «Организация и деятельность аппаратов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации».

Сотрудники аппарата приняли участие в нескольких образовательных мероприятиях Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: IV Международной конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов»; Конференции в Научно-образовательном центре по правам человека Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика»; семинаре «Защита пожилых граждан в Российской Федерации»; семинаре «Международные механизмы защиты прав человека».

2020 год был богат на обучающие онлайн-мероприятия правозащитной тематики, участниками и слушателями

которых стали сотрудники аппарата уполномоченного. Это российско-швейцарский экспертный семинар «Бизнес и права человека», организованный Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека и Посольством Швейцарии; вебинары Института права и публичной политики («Конституционализм и демократия: конфликт или гармония?»; «Читаем «Конституцию свободы»: урок о чрезвычайном положении»; «Проведение сравнительного исследования: качественный (case-study) и количественный (cross-study) подходы»; «Охрана Конституции. Почему, зачем и как?»; «Читаем «Конституцию свободы»: Урок по федерализму»; «Читаем «Конституцию свободы»: Урок по парламентаризму»; «Хождение по мукам» добросовестных приобретателей жилья, или что решил Конституционный Суд 26 июня 2020 года (постановление № 30-П)»; «Что на самом деле Конституционный Суд Российской Федерации думает об адвокатах?»); вебинары Пермского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации («Переход на «прямые

выплаты» и особенности заполнения реестров»; «Прямые выплаты» на территории Пермского края); онлайн-лекции («Защита имущественных прав в Европейском Суде по правам человека»; «Принципы «*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*» в практике Европейского Суда по правам человека»; «Проблемы презумпции понимания закона в контексте контрольно-надзорной деятельности»; сессия «Права человека в карантине», организованная при участии Совета Европы в рамках Петербургского международного юридического форума «9½: законы коронавируса» и другие). Всего за 2020 год сотрудники аппарата приняли участие в более чем 30 образовательных мероприятиях.

Также в рамках «Школы государственного правозащитника» стимулируется и поощряется преподавательская и просветительская деятельность сотрудников аппарата уполномоченного. Сотрудники аппарата регулярно проводят дни правовых знаний в местах принудительного содержания и в органах полиции, уроки памяти к Дню памяти жертв политических репрессий, уроки прав человека в школах и средних специальных учебных заведениях, преподают в вузах, осуществляют руководство практикой студентов, участвуют в разработке ежегодных и специальных докладов уполномоченного, подготовке информационно-методических материалов уполномоченного. Все сотрудники аппарата на постоянной основе участвуют в просветительских мероприятиях, что способствует более глубокому пониманию своей правозащитной деятельности. В 2020 году сотрудники аппарата уполномоченного приняли участие во Всероссийском правовом (юридическом) диктанте, общероссийской гражданской акции памяти жертв политических репрессий «Возвращение имен».



Специальный доклад уполномоченного о мерах государственной поддержки СОНКО

Также для сотрудников аппарата организуется посещение культурных мероприятий правозащитной и гражданской тематики. Так, в 2020 году они смогли посмотреть спектакль «Антигона» Пермского академического Театра-Театра.

Не утрачивается с годами традиция просветительских встреч сотрудников аппарата с интересными людьми, позволяющих пообщаться на тему актуальности прав человека на современном этапе развития общества. В феврале 2020 года такая встреча на тему «Глобальный кризис ооновских прав человека. Что потом?» проводилась с Игорем Аверкиевым, председателем Пермской гражданской палаты, членом пермской зеленой коалиции, видным общественным деятелем как Пермского края, так и России.

Таким образом, в Пермском крае создана кадровая основа для дальнейшего развития института уполномоченного.



Вручение удостоверений о повышении квалификации Судебная защита прав граждан сотрудникам аппарата уполномоченного

Показателем эффективности такой кадровой работы является, во-первых, стабильно высокий показатель доли восстановленных прав граждан, во-вторых, повышение удовлетворенности заявителей качеством оказанной помощи, в-третьих, укрепление авторитета государственных служащих аппарата уполномоченного по правам человека в Пермском крае, повышение доверия людей к институту омбудсмана. Уполномоченный прилагает максимум усилий для обеспечения высокого уровня профессионализма и мотивации своих сотрудников.

Вместе с тем необходимо отметить ряд проблемных моментов в реализации нового законодательства об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее – Федеральный закон⁴):

- отсутствие четких критериев, категорий граждан и категорий дел (например, аналогично Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бес-

платной юридической помощи в Российской Федерации»), по которым у уполномоченного есть право по результатам рассмотрения жалобы обратиться в суд с административным иском в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, муниципального органа, организации, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе по делу о защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с законодательством Российской Федерации (либо предоставления права субъектам Российской Федерации устанавливать такие критерии региональными законами об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации). В отсутствие таких критериев и категорий уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации,

⁴ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ.2020. № 12. Ст. 1640.

имея очень ограниченные кадровые ресурсы, не смогут реализовывать данное право в отношении всех жалоб, по которым можно обратиться в суд, и должны будут сами определять случаи реализации данного права, что может привести к нарушению прав других заявителей, потере доверия населения к институту уполномоченного в субъекте Российской Федерации;

- требования, предъявляемые к жалобе в адрес уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, об обязательном обжаловании решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке, установленные Федеральным законом. Если заявитель не обжаловал решение или действие (бездействие) в административном порядке, то уполномоченный в соответствии с п. 5 статьи 9 Федерального закона не может принять

его жалобу к рассмотрению (а следовательно, обратиться в суд с административным иском). Если заявитель ранее обжаловал решение или действие (бездействие) в административном порядке, то на момент обращения к уполномоченному нередко случаи, когда срок исковой давности уже истек. А если заявитель обжаловал решение или действие (бездействие) в судебном порядке, а затем обратился к уполномоченному, то уполномоченный не имеет права обжаловать судебное решение в апелляционном или кассационном порядке, поскольку не являлся административным истцом. Таким образом, установленные федеральным законом критерии приемлемости жалобы к уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации сужают его возможности по защите нарушенных прав как в административном, так и в судебном порядке.

СУДЕБНАЯ ФОРМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО



Владимир Васильевич Репин,
уполномоченный по правам человека
в Тамбовской области

Прошел почти год с момента принятия и вступления в силу Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ, Закон).

Принятие первого отдельного федерального нормативного акта, устанавливающего общие принципы деятельности региональных омбудсменов и их правомочия – весьма значимое событие в сфере российской правозащитной деятельности в целом и для российских региональных уполномоченных по правам человека в особенности. И не только

потому, что Закон, явно повысив статус регионального омбудсмена, фактически подтвердил надежность, востребованность и эффективность этого института государственной правозащиты. Качественное содержание нового Закона в том, что он определяет систему средств и способов правозащитной деятельности, основные инструменты, которые может использовать региональный омбудсмен для защиты прав человека и гражданина и которые подкреплены силой федерального закона.

После вступления в силу Федерального закона № 48-ФЗ в аппарате уполномоченного по правам человека в Тамбовской области был разработан проект регионального закона – «О правовом регулировании отдельных вопросов деятельности уполномоченного по правам человека в Тамбовской области». Законопроект был внесен в Тамбовскую областную думу, которая приняла его в качестве нового Закона¹, регулирующего деятельность уполномоченного, в том числе по отдельным вопросам, не в полной мере отраженным в Федеральном законе № 48-ФЗ (порядок назначения на должность уполномоченного, обеспечение его деятельности, а также содействие ей на территории муниципальных образований области и по другим вопросам).

Федеральный закон № 48-ФЗ расширил право региональных уполномоченных

¹ Закон Тамбовской области от 21 июля 2020 г. № 499-З «О правовом регулировании отдельных вопросов деятельности уполномоченного по правам человека в Тамбовской области», вступил в силу 2 августа 2020 г.

по рассмотрению жалоб граждан, распространив его практически на все территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта России, существенно дополнил возможности («инструментарий») по принятию мер в целях защиты и восстановления прав граждан, по предупреждению их нарушений со стороны должностных лиц.

Одним из таких по сути новых инструментов, предусмотренных в Федеральном законе № 48-ФЗ, является использование региональным уполномоченным по правам человека судебной формы защиты прав граждан².

Федеральный закон № 48-ФЗ наряду с ранее внесенными в КАС РФ изменениями³ закрепил и сделал реальной возможность активно использовать механизм судебной защиты прав граждан региональными омбудсменами.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 48-ФЗ, по результатам рассмотрения жалобы уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, муниципального органа, организации, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Указанная норма непосредственно корреспондирует со статьями 40 и 218 КАС Российской Федерации (далее – КАС РФ). В частности, статья 40 КАС РФ устанавливает об-

щее правило о том, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации может обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, неопределенного круга лиц, публичных интересов.

В свою очередь статья 218 КАС РФ раскрывает и конкретизирует право регионального омбудсмена на обращение в суд в порядке административного судопроизводства. Она предусматривает, что уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации может обратиться в суд с административным иском заявлением о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц, если уполномоченный полагает, что оспариваемые решения, действия (бездействие):

- не соответствуют нормативному правовому акту;
- нарушают права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных лиц;
- создают препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов;
- незаконно возлагают на граждан, организации и иных лиц какие-либо обязанности.

Мы всегда очень позитивно относились к возможности использования механизма судебной защиты, поскольку в идеале он позволяет не просто выявлять (признавать) нарушения прав граждан по причине принятия незаконных

² Действовавшая ранее в КАС РФ, а также в региональном законодательстве (Закон Тамбовской области от 29 января 2013 г. № 236-З «Об Уполномоченном по правам человека в Тамбовской области») норма о том, что региональный уполномоченный по правам человека может обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц и публичных интересов фактически была «нерабочей».

³ О праве региональных уполномоченных по правам человека обращаться в суд не только в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц и публичных интересов, но и в защиту прав, свобод и интересов иных (т. е. конкретных) лиц.

решений или совершения незаконных действий (бездействия) со стороны органов власти, местного самоуправления и должностных лиц, но и принимать меры к восстановлению нарушенных прав (иногда это обеспечивается в достаточно короткий срок). При этом один из основных принципов функционирования правового государства определяет, что только суд, а не руководитель органа власти, прокурор или какой-либо контрольно-надзорный орган и т. п., наделен правом «поставить точку» в споре между гражданами и чиновниками и определить, кто из них прав. При этом сами решения суда, вступившие в законную силу, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и всеми публичными органами, учреждениями и организациями, которых они касаются.

В рамках деятельности уполномоченных по правам человека судебный механизм защиты прав граждан включает и другие положительные факторы. Например, судебную защиту осуществляет беспристрастный судья, тогда как представители органов власти и местного самоуправления, должностные лица, с которыми омбудсмен взаимодействует при рассмотрении жалоб граждан, могут руководствоваться ложно понятыми интересами службы. Рассмотрение споров в интересах граждан в суде осуществляется гласно, в открытой форме, в условиях непосредственного участия и состязательности сторон, решение суда основывается только на установленных обстоятельствах и исключительно на нормах российского законодательства⁴, а не на субъективном правопонимании должностных

лиц. Как правило, судебный механизм – это наиболее «прямой и короткий путь» в достижении цели защиты и восстановления прав граждан.

Наконец, очень важно отметить следующее. Один из основных принципов деятельности российских уполномоченных по правам человека заключается в том, что они не наделены властными полномочиями и не входят в систему власти. Однако использование государственным правозащитником судебного механизма защиты прав граждан и последствия этого в виде решения суда об удовлетворении заявленных омбудсменом требований фактически «возводит» позицию (мнение) уполномоченного по правам человека в форму общеобязательного к исполнению нормативно-правового акта (властного распоряжения суда) в защиту прав и интересов граждан.

Учитывая значение всех вышеприведенных обстоятельств, мы в определенной мере с нетерпением ожидали вступление в силу положений федерального законодательства (с 1 октября 2019 г.) о реальной возможности использования уполномоченным судебной формы защиты прав граждан в своей деятельности. Именно поэтому уже в октябре 2019 года был подан первый административный иск в защиту интересов гражданина.

Ранее к уполномоченному обратилась жительница г. Курсанова Тамбовской области С. Она жаловалась на городскую администрацию, поскольку последняя, в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47,⁵ признав

⁴ Судами могут применяться и нормы международного права или международного договора Российской Федерации.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом».

многоквартирный дом (МКД) по месту проживания С. аварийным и подлежащим сносу, одновременно с этим не установила сроки отселения физических лиц из него, не выполнила иные требования, предусмотренные указанным постановлением Правительства Российской Федерации.

В ходе рассмотрения обращения С. уполномоченный направил в администрацию г. Кирсанова рекомендации в защиту ее интересов, которые были проигнорированы органом местного самоуправления. В связи с этим уполномоченный обратился с административным иском в Кирсановский районный суд, в котором просил признать незаконным бездействие городской администрации, выразившимся в непринятии мер по изданию соответствующего нормативного акта о дальнейшем использовании помещений МКД по месту жительства С. с указанием срока отселения граждан и обязанности издать такой акт.

Уже сам факт подачи административного иска и его получение ответчиком вероятнее всего произвел на городских чиновников определенное впечатление и воздействие. Поэтому на судебном заседании по рассмотрению иска представитель ответчика предъявил суду и участникам процесса долгожданное постановление администрации города, вынесенное за несколько дней до судебного заседания, которым ответчик фактически удовлетворял все требования уполномоченного в интересах граждан. В итоге дальнейшее разбирательство на основании определения суда было прекращено, а права граждан восстановлены (что называется, «первый блин не вышел комом»).

В этой связи сразу хотим обратить внимание не следующее. Использование судебной формы защиты прав граждан в правозащитной деятельности уполно-

моченного не является самоцелью «подачи иска ради иска». Это в определенной степени вынужденная мера, и уполномоченный использует ее лишь после того, когда иные действия не привели к желаемым результатам. При этом различные досудебные средства и способы (обращения к должностным органам, рекомендации уполномоченного, обращения в прокуратуру и другие контрольно-надзорные органы, рабочие совещания и другое) в целях побудить должностных лиц и органы соблюдать права граждан применялись неоднократно.

Кроме того, следует отметить, что наряду с вышеуказанными «плюсами» судебный способ защиты прав имеет и явные «минусы». Подготовка иска и других судебных документов (возражений на жалобу, апелляционной жалобы и др.) требует тщательной и кропотливой работы, соответствующей подготовки и профессионализма, сами судебные процессы проводятся многократно и очень часто растягиваются на продолжительный период времени (месяцы), они также требуют очень тщательной подготовки для участия в судебных заседаниях, в том числе и на различных стадиях судебного процесса.

В настоящий момент использование судебного механизма защиты прав граждан в деятельности уполномоченного находится на первоначальном этапе «проб и ошибок», отработки соответствующих навыков и накопления опыта. Ранее мы неоднократно оказывали содействие гражданам в составлении процессуальных документов (исковых заявлений, жалоб на решения суда), а иногда и принимали участие в судебных заседаниях по ходатайству граждан и с разрешения судов, что, несомненно, положительно сказалось в применении судебного способа защиты прав граждан.

За период после вступления в силу Федерального закона № 48-ФЗ в различные суды области уполномоченным было подано 25 административных исков в целях признания незаконным бездействия органов или должностных лиц и обявзания их совершить действия в интересах граждан. Содержательная часть исковых требований была достаточно разнообразной, в том числе предъявлялись требования:

- в защиту права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду и благоприятные (комфортные) условия проживания (приведение в нормативное состояние дорог, обеспечение уличного освещения и др.),

- в защиту прав гражданина с ограниченными возможностями здоровья по надлежащему обеспечению техническими средствами реабилитации;

- о проведении необходимых мероприятий в целях приспособления жилых помещений инвалидов в соответствии с требованиями доступности с учетом потребностей инвалида (т. е. выполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 г. № 649)⁶;

- в защиту права неопределенного круга лиц на обеспечение надлежащих условий отбывания наказания в исправительном учреждении;

- в защиту права гражданина, являющегося должником в рамках исполнительного производства на неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования гражданина и членов его семьи (снижение размера удержания до величины не менее прожиточного минимума по региону, предусмотренного для пенсионеров);

- в защиту прав и интересов коллектива граждан (жильцов многоквартирно-

го дома) по защите права на надлежащее предоставление услуг жилищно-коммунального обслуживания и по другим вопросам.

Вот некоторые примеры применения судебной формы защиты прав.

1. В конце 2019 года к уполномоченному обратились жители села Донское Тамбовского района с жалобой на бездействие органа местного самоуправления по решению вопроса местного значения, а именно организации уличного освещения на одной из улиц села, что нарушало право граждан на благоприятные условия проживания. Рекомендации уполномоченного в целях защиты прав граждан по указанной проблеме фактически были проигнорированы администрацией сельсовета.

В связи с бездействием должностных лиц уполномоченный обратился с административным иском в защиту неопределенного круга лиц в районный суд о признании незаконным бездействие органа местного самоуправления и понуждении совершить действия для восстановления нарушенных прав граждан. Суд в полном объеме удовлетворил исковые требования уполномоченного, а после вступления решения суда в законную силу (за редким исключением это решение не обжаловалось ответчиком), орган местного самоуправления обеспечил его исполнение. Таким образом, право граждан на благоприятные условия проживания было восстановлено.

2. К уполномоченному обратились жители одного из многоквартирных домов (МКД) областного центра с жалобой на бездействие органа местного самоуправления в связи с проблемой отсутствия в течение 2-х лет у МКД управляющей организации (ранее осуществлявшая управление МКД) организация были лишена

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 г. № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов» (вместе с Правилами обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме).

права на осуществление такой деятельности). Проведенный ранее администрацией г. Тамбова открытый конкурс по выбору управляющей организации для управления указанным домом был признан не состоявшимся. На этом городские власти и «успокоились». После получения рекомендаций уполномоченного о принятии необходимых мер в целях устранения нарушений прав граждан городская администрация продолжала бездействовать.

В целях защиты прав граждан уполномоченный обратился с административным иском о признании незаконным бездействие органа местного самоуправления и понуждении исполнить требования жилищного законодательства Российской Федерации (в части определения управляющей организации самой администрацией муниципального образования в случае несостоявшегося конкурса). Решением суда иски были удовлетворены в полном объеме, защита и восстановление прав граждан обеспечены судебным решением, вступившим в законную силу.

3. Еще в 2019 году в адрес уполномоченного обратился житель г. Котовска Тамбовской области, инвалид первой группы П. с жалобой на отказ Тамбовского регионального отделения Фонда социального страхования (Фонд) в обеспечении его техническими средствами реабилитации (ТСР) согласно разработанной индивидуальной программы реабилитации инвалида и которые заявитель вынужден был покупать за свои средства. Отказ Фонда основывался на том, что П. имел временную регистрацию по месту проживания и при этом не имел постоянной регистрации по какому-либо другому адресу. Направленные в адрес Фонда заключение и рекомендации уполномоченного в защиту интересов П. не привели к восстановлению

его права на обеспечение ТСР, поскольку, как сообщил Фонд, при указанных обстоятельствах (временная регистрация по месту жительства) отсутствуют правовые основания для обеспечения П. ТСР за счет государства.

Не согласившись с доводами Фонда, уполномоченный в районный суд подал исковое заявление в защиту прав инвалида с просьбой признания незаконным бездействие Фонда и возложении на него обязанности в обеспечении П. ТСР. Уже в ходе судебного разбирательства Фонд изменил свою позицию. Его представитель заявил, что они согласны обеспечивать П. ТСР и предоставили суду документы, подтверждающие обеспечение инвалида П. ТСР, рекомендованными ему медико-социальной экспертизой. О получении средств реабилитации сообщил в адрес уполномоченного и сам заявитель, а суд в итоге вынес определение о прекращении производства по делу. Таким образом, право инвалида на социальное обеспечение восстановлено.

Следует отметить, что, конечно же, суды не всегда удовлетворяют административные иски уполномоченного. Кроме того, в большинстве случаев и ответчики обжалуют решения судов первой инстанции, вынесенные не в их пользу. И поскольку мы исходим из необходимости отстаивать права граждан и свою позицию всеми предусмотренными законодательством способами, большинство дел в рамках административного судопроизводства проходят и стадию апелляционного производства, что приводит к затягиванию их рассмотрения, к затягиванию восстановления прав граждан. На это хотелось бы обратить внимание наших уважаемых коллег, и к этому в любом случае надо быть готовым.

Подводя итоги, отметим следующее.

Судебный механизм защиты прав граждан в правозащитной деятельности

региональных уполномоченных по правам человека может и должен активно использоваться. По мере накопления опыта использования судебного способа защиты прав необходимо постоянно обмениваться лучшими практиками его результатов. В качестве дальнейшего развития этого направления деятельности уполномоченных, в том числе и по результатам накопленного опыта, возможно рассмотреть вопрос о наделения уполно-

моченных правом участия и в гражданском процессе по аналогии с участием прокурора (в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд). Это в первую очередь относится к гражданам с ограниченным состоянием здоровья в защиту прав на социальное обеспечение и т. п.

ИНСТИТУТУ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ 20 ЛЕТ: ИТОГИ И ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Любовь Сергеевна Хащева,
уполномоченный по правам человека
в Амурской области

Уровень демократического развития общества определяется не только формальным признанием приоритета прав и свобод человека и гражданина, но и созданием эффективно действующего государственного и общественного механизма их обеспечения, позволяющего каждому человеку реализовывать свои права и свободы.

К элементам такого механизма можно отнести учреждение института уполномоченного по правам человека, как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов Федерации.

В нашей области первое упоминание об уполномоченном по правам человека было зафиксировано еще в Уста-

ве (Основном Законе) Амурской области, принятом 16 ноября 1995 года.

Принятие Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» дало новый импульс в разработке областного закона по защите прав человека. Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Амурской области» был принят областным Советом народных депутатов 18 ноября 1999 года и вступил в силу 1 января 2000 года. Мы были одними из первых субъектов Российской Федерации, где данный институт получил свое развитие.

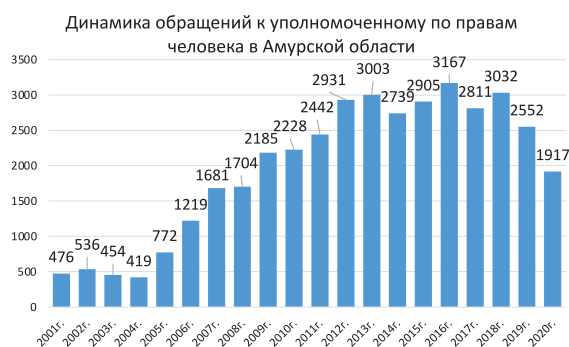
Таким образом, в нашей области данная государственная структура действует уже в течение 20 лет и сегодня, оглядываясь назад, мы можем проанализировать пройденный путь, подвести итоги, извлечь уроки и наметить планы на перспективу.

Когда в Амурской области создавался институт уполномоченного по правам человека, оппоненты опасались, что он, не имея властных и карательных полномочий, может стать неким бюрократическим органом, пересылающим обращения людей из инстанции в инстанцию, совершенно бесполезным для населения. Однако практика показывает обратное, и главным показателем в этом является динамика обращений от населения в адрес уполномоченного.

Для характеристики территориального среза обращений граждан аппаратом Уполномоченного по правам человека

в Российской Федерации применяется индекс их интенсивности (коэффициент интенсивности) на 10 тыс. населения. Интенсивность обращений к региональным уполномоченным, по словам Т.Н. Москальковой, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, свидетельствует о востребованности института в регионе. У нас в области он один из самых высоких в стране и составляет более 20.

Таким образом, за годы своего двадцатилетнего существования институт уполномоченного по правам человека в Амурской области показал свою нужность и востребованность.



За это время нами было рассмотрено более 30 тысяч обращений. Значительное количество граждан смогло с нашей помощью защитить и восстановить свои права, получить необходимые бесплатные юридические консультации. Можно, конечно, вывести и экономическую эффективность нашей деятельности (получение жилья, социальных выплат и компенсаций, в т. ч. за незаконное увольнение и т. д.), можно даже вывести суммы их получения в денежном эквиваленте, но главное в нашей работе – внимательное отношение к людям. В каком измерении можно выразить радость от того, что человек получил заветный паспорт гражданина Российской Федерации и что его признали полноценным гражданином, или что перед ним

извинились за некачественное предоставление социальных или медицинских услуг? Это уже из категории морали.

Сегодня основная проблема заключается в том, что, не владея достаточными правовыми знаниями, человек порой испытывает трудности даже в том, куда обратиться. В свою очередь, обращаясь в компетентные органы, далеко не всегда люди, ущемленные в своих правах, получают быструю и квалифицированную помощь. Соответственно, они делают свои собственные выводы об эффективности действующих законов и об эффективности деятельности этих органов.

Интересный пример приводится в Докладе Общественной палаты области «О состоянии и развитии институтов гражданского общества в Амурской области в 2020 году». По результатам опроса населения об основных тенденциях развития гражданского общества в Амурской области, проведенного в сентябре-ноябре прошлого года, на вопрос «Как вы поступите в случае нарушения ваших прав и свобод?» около 30 % респондентов указали, что обратились бы к уполномоченному по правам человека.

Вопрос. Как вы поступите в случае нарушения ваших прав и свобод? (множественный ответ)

Варианты ответа	Количество выборов, %			
	2017	2018	2019	2020
Обратился в суд, в том числе Конституционный	54,2	44,7	46,6	34,3
Обратился в полицию	27,6	36,9	34,2	26,5
Обратился к уполномоченному по правам человека	16,6	29,4	26,9	29,9
Решал бы проблему самостоятельно	13,9	26,0	19,7	19,8
Загрудняюсь ответить	8,5	15,9	16,1	19,4

Общий анализ обращений в адрес уполномоченного показывает, что наибольшее их количество не является собственно жалобами о нарушении прав

граждан, а содержит просьбы о даче пояснений по тем или иным жизненно важным для заявителей вопросам о предоставлении информации и оказании правовых консультаций.



Мониторинг обращений, поступивших в адрес уполномоченного, показывает, что наибольшее их количество приходится на сферу применения норм гражданского, процессуального и исполнительного законодательства, соблюдения жилищных прав граждан и предоставление жилищ-

но-коммунальных услуг, соблюдение трудовых прав, имущественные правоотношения и социальное обеспечение.

На какие вопросы хотелось бы обратить особое внимание.

Первое – это соблюдение прав детей, охрана материнства и детства. В этом направлении отдельно следует выделить проблемы исполнения алиментных обязательств. В своих итоговых докладах мы показываем на конкретных примерах, на какие ухищрения идут нерадивые родители, чтобы уменьшить бремя на содержание родных детей, и как их можно привлечь за это к ответственности.

По-прежнему актуальной является проблема соблюдения жилищных прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

При рассмотрении проблем в сфере соблюдения прав в жилищно-коммунальной



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Амурской области



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Амурской области

сфере следует выделить вопросы качества предоставляемых коммунальных услуг, вопросы, связанные с обязанностью по уплате взносов на капитальный ремонт, и вопросы переселения из ветхого и аварийного жилья.

Решения уполномоченного по правам человека носят рекомендательный характер. Но это не слабость института, а его особая специфика. Поэтому главный метод деятельности уполномоченного – убеждение. Это умение оперировать таким набором аргументов (и правового, и социального, и житейского характера), чтобы его позиция в интересах человека была принята оппонентами, т. е. подразумевается еще одна важная задача этого института – стимулировать различные структуры к наибольшей реализации прав человека. Поэтому ежедневную работу по восстановлению и защите прав граждан нельзя представить без тесного и конструктивного взаимодействия упол-

номоченного с органами государственной власти, федеральными государственными структурами, правоохранительными и правоприменительными органами, общественными организациями, общественными представителями уполномоченного в муниципальных образованиях, средствами массовой информации.

С рядом государственных и общественных структур на территории области такое сотрудничество осуществляется через систему специальных соглашений.

В рамках реализации данных соглашений у нас сложилась положительная практика проведения совместных приемов граждан с уполномоченным и сотрудниками прокуратуры, службы судебных приставов (в т. ч. выездные), приемов совместно с руководителем следственного управления СК РФ по Амурской области, выездных приемов в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Конструктивное сотрудничество с управлением

по вопросам миграции УМВД России по Амурской области помогает решать многие проблемы в сфере миграционных правоотношений, в том числе по заявлениям иностранных граждан.

Большой положительный эффект приносят выездные приемы граждан в муниципальных образованиях. Основная результативность таких выездных приемов заключается в том, что у жителей появляется возможность получить бесплатную квалифицированную юридическую помощь, не выезжая за пределы своего населенного пункта, при решении различных проблемных ситуаций.

Особое внимание в своей деятельности уполномоченный уделяет правовому просвещению и гражданскому воспитанию населения. И это закономерно, так как знание человеком своих прав и умение использовать эти знания на практике, т. е. формирование правовой личности – одна из основных гарантий соблюдения прав человека. Особое значение в реализации этого направления имеет «Библиотека уполномоченного», которая регулярно пополняется новыми печатными изданиями.

За последнее время были выпущены и бесплатно распространены среди населения области брошюры «Об оказании бесплатной юридической помощи», «Как защитить свои права? Вы спрашивали – мы отвечаем», «Если вашим детям угрожает опасность», «Если у вас вымогают взятку», «Актуальные вопросы жилищного законодательства», «Обеспечение граждан качественными жилищно-коммунальными услугами» и др.

Традиционными в рамках правового просвещения граждан стали выступления в радио- и телеэфирах, публикации материалов в печатных средствах массовой информации и на сайте уполномоченного, встречи со студентами, ветеранами и другими категориями граждан.

За последнее время получило широкое распространение участие нашей области в Дальневосточной окружной комплексной олимпиаде по праву среди обучающихся образовательных организаций среднего общего и высшего образования «Правовой Олимп», организатором которого является Координационный совет уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе.

Решение многих проблем и вопросов, с которыми граждане обращаются к уполномоченному, невозможно из-за несовершенства некоторых нормативных правовых актов. Поэтому неотъемлемой частью деятельности уполномоченного являются предложения по внесению изменений в областное и федеральное законодательство.

По некоторым проблемам мы готовим специальные обращения в адрес Правительства Российской Федерации, Государственной Думы, отраслевых министерств и ведомств. И пусть не всегда наши предложения сразу находят должный отклик, со временем изменения в законодательстве происходят.

Так было, например, с внесением поправок в Жилищный кодекс, касающихся процедуры согласования реконструкции многоквартирного жилого дома, необходимой для создания доступной среды людям с ограниченными возможностями здоровья.

На сегодняшний день в Думе рассматриваются возможности расширения оснований для выплаты семейного капитала отцам, усиления мер социальной защиты для лиц предпенсионного возраста, проживающих в сельской местности, и т. д. Будем надеяться, что положительно разрешатся и другие наши инициативы.

Надежду этому дает и Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской

Федерации», которым установлены единые принципы организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также правовые основы взаимодействия таких уполномоченных с органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Говоря о перспективах, необходимо выделить следующее: важнейшим направлением деятельности уполномоченного должна стать предупредительная работа по созданию условий, при которых права и свободы человека не будут нарушаться, или вероятность их нарушения будет существенно ограничена.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Амурской области

Такая работа невозможна без укрепления сети общественных приемных, работы представителей на общественных началах в городах и районах области. А это значит, что необходимо продолжать тесное взаимодействие с общественными организациями и объединениями, органами местного самоуправления и государственного управления, в том числе федеральными структурами.

На втором месте стоит задача повышения доступности уполномоченного. Эта задача тесно связана с первой и может быть во многом реализована через систему общественных приемных, выездов непосредственно на территории, встреч и консультаций. Особая роль в плане повышения доступности принадлежит также средствам массовой информации.

Следующей важной задачей является активизация процесса повышения правовой культуры населения. Эта задача также является комплексной и имеет несколько составляющих, среди которых можно выделить две: граждане должны знать о гарантированных законом правах и свободах и уметь их защищать. Решение данной задачи также идет через взаимодействие с различными институтами гражданского общества. Очень важным здесь может стать разработка и реализация четких программ правового воспитания, нацеленных на все группы населения и, прежде всего, на молодежь.

В целом, подводя итоги двадцатилетней деятельности, можно с уверенностью сказать, что данный институт состоялся, и он нужен людям.

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВОЗАЩИТЫ В ГОРОДЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ



Александр Владимирович Шишлов,
уполномоченный по правам человека
в городе Санкт-Петербурге

Институт уполномоченного по правам человека в городе Санкт-Петербурге – один из государственных механизмов, способствующих обеспечению конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, который служит интересам всех людей независимо от их политических взглядов, социального статуса и профессиональной принадлежности.

Одним из показателей эффективности деятельности института уполномоченного является динамика его востребованности, доверие граждан. Если в 2012 году¹ к уполномоченному посту-

пило 2403 обращения, то в 2020 году их было уже 10 114. Безусловно, в минувшем году на рост количества жалоб омбудсмену и просьб о правовой помощи повлияла пандемия «COVID-19», обострившая многие существующие проблемы, прежде всего – в сфере защиты прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение и труд. Однако тенденция роста числа обращений к уполномоченному наблюдается уже несколько лет.

Динамика востребованности института уполномоченного у граждан (по количеству обращений)

2012 г. – 2 403
2013 г. – 3 319
2014 г. – 2 923
2015 г. – 3 075
2016 г. – 3 230
2017 г. – 3 992
2018 г. – 6 807
2019 г. – 7 725
2020 г. – 10 114

С одной стороны, это связано с большей информированностью людей об институте уполномоченного. С другой стороны, рост востребованности помощи омбудсмена вызван нарушениями прав граждан теми, кто обязан их обеспечивать и защищать – представителями органов

¹ 4 апреля 2012 года уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге был избран Александр Шишлов, 5 апреля 2017 года депутаты Законодательного Собрания единогласно проголосовали за его кандидатуру в этой должности на очередной пятилетний срок.

государственной власти и местного самоуправления; избирательным подходом к надзору и контролю за соблюдением закона, результатом которого нередко становится безнаказанность чиновников-нарушителей, подрывающая доверие людей к государству.

Роль института уполномоченного возрастает и в связи с ростом проблем в сфере реализации конституционных гарантий фундаментальных гражданских и политических прав, прежде всего – права на участие в управлении делами государства, права на объединение, свободы мирных собраний. Устанавливаются новые ограничения свободы слова, информации, просветительской деятельности и научного творчества, ужесточаются нормы, направленные на ограничение гражданской активности, на сокращение международного сотрудничества.

В сложившихся условиях зачастую становится непросто не только защищать гражданские и политические права, но и говорить о них. А ведь именно их реализация является основой для соблюдения всего многообразия прав человека, создает систему обратных связей общества и государства. И задача уполномоченных по правам человека – не избегать чувствительных для власти системных правозащитных проблем, концентрируясь преимущественно на жалобах в социальной сфере, а публично заявлять о существующих проблемах, содействовать их преодолению и развитию взаимодействия государства и гражданского общества.

В 2020 году были приняты Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» и новая редакция Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербур-

ге», укрепившие правовые основы этого государственного правозащитного института.

Проект Федерального закона разрабатывался в Комитете по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации совместно с аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с учетом предложений региональных омбудсменов. К сожалению, в принятой редакции закона не учтен ряд существенных рекомендаций сообщества российских государственных правозащитников. Так, остались нерешенными вопросы взаимодействия региональных омбудсменов с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, хотя значительная часть жалоб граждан связана именно с их деятельностью. Порядок такого взаимодействия определяется нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, что допускает ограничение ведомственными нормами возможностей уполномоченных содействовать восстановлению прав граждан.

Осталось нереализованным предложение о наделении уполномоченного в субъекте Российской Федерации правом при проведении проверки по жалобе знакомиться с уголовными делами, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с делами, в возбуждении которых было отказано. Предоставление региональным уполномоченным такого права позволило бы инициировать проверки решений, в т. ч. отказов в возбуждении уголовных дел, вынесенных без достаточных оснований, и тем самым способствовать восстановлению нарушенных прав граждан.



Обсуждение новой редакции Закона Санкт-Петербурга «Об уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» на заседании Комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 29 мая 2020 г.

Новая редакция петербургского закона об уполномоченном стала результатом эффективного взаимодействия законодателей и омбудсмена. Были учтены и накопленный опыт применения первого петербургского закона, и новые нормы федерального законодательства. Петербургский закон по-прежнему выгодно выделяется в ряду других региональных законов.

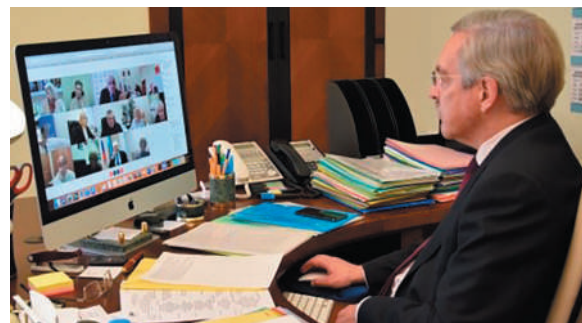
Среди нереализованных до настоящего времени рекомендаций – предо-

ставление омбудсмену права законодательной инициативы. Федеральным законом установлено, что это право может быть предоставлено Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации. Несмотря на соответствующие предложения омбудсмена и ряда депутатов, эта норма, которая способствовала бы более оперативному рассмотрению законодательных инициатив, направленных на обеспечение прав граждан, в Устав Санкт-Петербурга пока не включена.

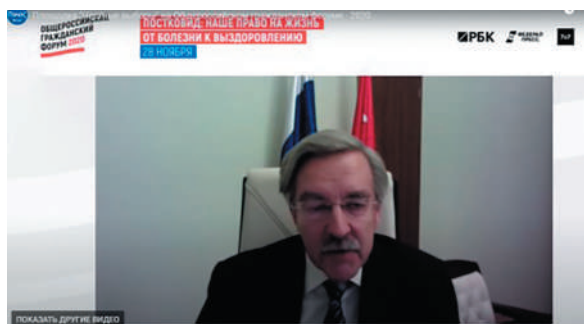
Для решения наиболее острых вопросов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина **необходимо объединение усилий различных правозащитных институтов**. Важную роль в этом играют Координационный совет российских уполномоченных, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, международные, российские и региональные правозащитные объединения.



Заседание Координационного совета под председательством федерального омбудсмена Татьяны Москальковой, посвященное защите прав граждан во время пандемии коронавируса, проходило в смешанном формате: 57 уполномоченных находились в Москве, 25 – участвовали дистанционно, в т. ч. петербургский омбудсмен Александр Шишлов.



В работе участвовали вице-премьер Татьяна Голикова, возглавляющая Оперативный штаб по взаимодействию профильных органов исполнительной власти для выработки мер по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, и председатель СПЧ Валерий Фадеев.



Круглый стол «Право на честные выборы в 2021 году: фантастика или реальность?», организованный движением «Голос» в рамках VIII Общероссийского гражданского форума «Постковид: наше право на жизнь. От болезни к выздоровлению». 30 ноября 2020 г.

Александр Шишлов участвовал в дискуссии о роли гражданского общества в контроле за проведением избирательных кампаний и в преодолении недоверия людей к выборам.



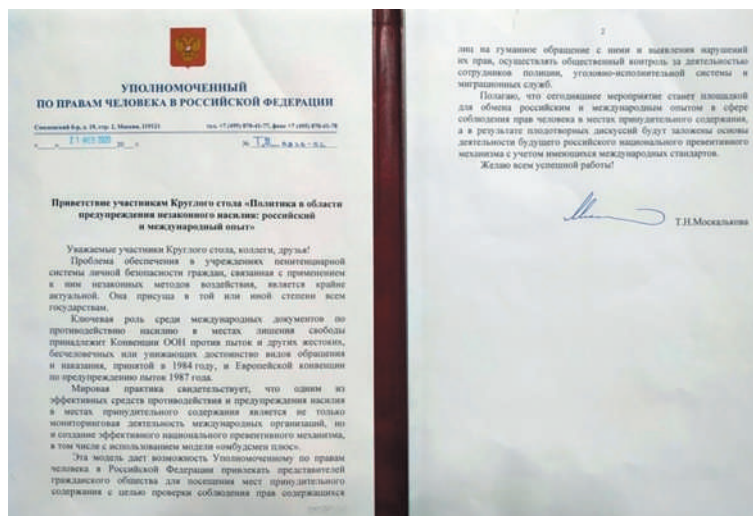
Круглый стол «Политика в области предупреждения незаконного насилия: российский и международный опыт»¹. 25 февраля 2020 г.

Организаторы – уполномоченный, Санкт-Петербургский филиал НИУ Высшая школа экономики, генеральные консульства Нидерландов, Норвегии и Швейцарии в Санкт-Петербурге.

Александр Шишлов, открывая круглый стол, отметил: «Это первый случай в России, когда в открытом, публичном формате представители Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, органов государственной власти, научно-экспертного сообщества, адвокаты и правозащитники совместно обсуждают столь сложную и важную для всех стран проблематику.

В России в последнее время к незаконному применению насилия представителями правоохранительных органов привлекается все больше внимания. За последние годы мы неоднократно сталкивались с получившими широкий общественный резонанс ситуациями применения пыток в Карелии, Пензе, Ярославской области, Санкт-Петербурге и других регионах. <...> Нам важно наметить системные шаги, которые помогут в предотвращении незаконного насилия.

Очевидно, что прежде всего необходимы политическая воля для борьбы с этим явлением и нетерпимость к пыткам в обществе, политика нулевой толерантности. И, конечно, нужны профессиональные инструменты, которые создают работающие гарантии эффективного применения процессуальных норм, исключающих применение незаконного насилия, противодействующие применению пыток».



Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации **Татьяна Москалькова** в своем приветствии к участникам круглого стола выразила надежду, что *«в результате плодотворных дискуссий будут заложены основы деятельности будущего национального превентивного механизма с учетом имеющихся международных стандартов»*.



Доклад старшего следователя полиции Осло Асбьерна Ранклева «От допроса к следственному интервью»



Участники круглого стола

Защите фундаментальных прав, определенных Всеобщей декларацией прав человека, способствует **развитие международного взаимодействия правозащитных институтов**. Механизмы и опыт реализации международных обязательств в сфере прав и свобод человека обсуждаются российскими уполномоченными на совместных мероприятиях с представителями Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации, Бюро Международной организации по миграции в Москве, с коллегами-омбудсменами из других стран. В 2020 году Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова вступила в Международный институт омбудсменов². Уполномоченный в Санкт-Петербурге Александр Шишлов с 2015 года зани-

мает пост вице-президента Европейского института омбудсмена³.

Важное направление деятельности петербургского омбудсмена по развитию международного сотрудничества в области защиты прав человека – взаимодействие с дипломатическим корпусом, к которому он привлекает вузы.

Благодаря планомерной и последовательной работе уполномоченного и сотрудников его аппарата институт государственной правозащиты в Санкт-Петербурге является важным элементом открытой публичной политики. Представленные в данном докладе результаты деятельности омбудсмена по защите конституционных гарантий прав человека свидетельствуют как об эффективности этого государственного правозащитного института, так и о необходимости его дальнейшего развития и укрепления.

² URL://<https://www.theioi.org/>

³ URL:// <http://www.eoi.at/>

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, НА ПОЛУЧЕНИЕ СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ



Джамал Расулович Алиев,
уполномоченный по правам человека
в Республике Дагестан

Работа о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, является одним из важнейших элементов социальной функции современного государства. Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в действующем правовом регулировании выделяются из категории детей как субъектов права, что свидетельствует об их защите со стороны государства, которое заботится об этой социально уязвимой категории наших граждан, стремясь тем самым компенсировать их социальную незащищенность.

Существенные меры государственной поддержки в нашей стране для детей-сирот и детей, оставшихся без попе-

чения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты и лица из их числа), предусмотрены Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹, на основании которого им положены льготы, обеспечивающие реализацию их основополагающих прав: на образование, медицинское обслуживание, на имущество и жилое помещение, на труд и на социальную защиту от безработицы.

Так, в части обеспечения права на образование этот закон закрепил права детей-сирот и лиц из их числа на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих, служащих по очной форме обучения за счет бюджетных средств; на однократное прохождение обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих по очной форме обучения за счет бюджетных средств; на однократное прохождение обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих по очной форме обучения за счет бюджетных средств.

Вместе с тем анализ ситуации в рассматриваемой сфере свидетельствует о том, что дети-сироты и лица из их

¹ СЗ РФ.1996. № 52. Ст. 5880.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан

числа нуждаются в дополнительных гарантиях права на образование.

Так, к омбудсмену Дагестана ежегодно поступают обращения граждан данной категории (либо от равнодушных граждан в их интересах) с просьбами оказать содействие в поступлении в средние специальные образовательные учреждения (ссузы) республики, а также разъяснить, какими льготами они обладают при поступлении в такие учреждения.

Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² предусмотрено право приема на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета в пределах установленной квоты при условии успешного прохождения вступительных испытаний за счет бюджетных ассигнований для детей-сирот и лиц из их числа. Однако квоты для приема в образовательные учреждения среднего профессионального образования либо особого порядка зачисления

детей-сирот и лиц из их числа в средние специальные образовательные учреждения законодателем не предусмотрены.

Вместе с тем анализ обращений, поступающих в адрес уполномоченного, показывает, что зачастую для данной категории граждан приоритетным является поступление именно в средние специальные учебные заведения, поскольку получение среднего профессионального образования позволяет им в короткие сроки овладеть востребованной на рынке труда профессией (медицинская сестра, кондитер, воспитатель, сварщик, токарь и др.) и приступить к трудовой деятельности, обеспечив тем самым себя стабильным источником дохода.

В соответствии с названным законом об образовании в случае, если численность поступающих превышает количество мест, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации

² СЗ РФ.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан

и местных бюджетов, образовательная организация учитывает результаты освоения поступающими образовательной программы основного общего или среднего общего образования, указанные в представленных поступающими документах об образовании и (или) документах об образовании и о квалификации, результаты индивидуальных достижений, сведения о которых поступающий вправе представить при приеме. На практике в этих случаях такая социально уязвимая категория граждан как дети-сироты и лица из их числа при попытке реализовать свое право на образование, т. е. при поступлении в среднее специальное учебное заведение, остается незащищенной.

Так, к уполномоченному обратился пенсионер, инвалид II группы по зрению К, с просьбой об оказании содействия его несовершеннолетней внучке Р. в поступлении в медицинский колледж.

Со слов заявителя, много лет назад девочка лишилась обоих родителей,

и он остался единственным близким ей человеком. Девочка закончила общеобразовательную школу на средний балл, старательная, трудолюбивая и толковая, но свою роль, безусловно, сыграли отсутствие родительской помощи и поддержки, в том числе в овладении знаниями. Финансовой возможности приобрести компьютер для изучения дополнительного учебного материала и более тщательной и полноценной подготовки к экзаменам нет, так же, как и возможности оплачивать занятия с репетитором, поскольку источником дохода семьи является только пенсия К., размеры которой еле позволяют им сводить концы с концами.

Вместе с тем в ходе работы с обращениями граждан выясняется, что далеко не всегда у детей-сирот и лиц из их числа есть возможность переехать с целью поступления в высшее учебное заведение в город, в котором оно располагается.

Так, в своем обращении к уполномоченному заявитель А., являющийся лицом из числа детей-сирот, сетовал, что для обучения в университете ему нужно переехать из родного города в столицу Дагестана. А. проживал с престарелой бабушкой и малолетним братом, за которыми он осуществлял уход, и бросить их ради учебы он не мог. Заявитель хотел выяснить, есть ли у него, с учетом статуса, преимущества для поступления в средние специальные учебные заведения (колледж и техникум), расположенные в его родном городе.

На самом деле, когда дети-сироты и лица из их числа лишаются возможности получения специальности, они в дальнейшем, конечно же, испытывают сложности с трудоустройством и социализацией.

В Республике Дагестан интерес к получению среднего профессионального образования возрастает (что связано со спецификой региона и запросами рынка труда), соответственно, конкурс на бюджетные места в образовательных учреждениях тоже увеличивается.

Специфика Республики Дагестан, в частности, характеризуется высоким уровнем естественного прироста населения, и регион, несмотря на принимаемые руководством республики меры, по-прежнему продолжает оставаться одним из наиболее трудоизбыточных в Российской Федерации с напряженной ситуацией на рынке труда, при которой на одну заявленную вакансию претендует около 70 незанятых трудовой деятельностью граждан (против 1 чел. в среднем по Российской Федерации). Причиной сохранения такой локализации регионального рынка труда является недостаточное количество создаваемых новых рабочих мест на фоне низкой территориаль-

ной мобильности рабочей силы, препятствующей эффективному использованию трудовых ресурсов. В связи с изложенным в республике требуется принятие комплекса мер, направленных на оказание содействия трудоустройству незанятых граждан, в том числе путем улучшения положения на рынке труда категорий граждан, испытывающих трудности в поиске работы³.

Вместе с тем в период пандемии во время действия ограничительных мероприятий в связи с оттоком иностранной рабочей силы в республике возник острый дефицит высококвалифицированных специалистов таких рабочих профессий, как специалист по бетонно-монолитным работам, оператор оборудования для механизированной штукатурки и др.

Говоря о специфике Республики Дагестан, также отмечу, что в регионе на протяжении ряда последних лет стремительно развивается сфера услуг, в частности, торговые услуги, услуги общественного питания, бытовые, косметологические, медицинские услуги. В этой связи большую востребованность имеют специальности повара, парикмахера, визажиста, косметолога, специальности среднего медицинского персонала (для работы в негосударственных медицинских учреждениях).

Представляется, что восполнить дефицит работников в этих сферах могли бы в том числе лица из числа детей-сирот, прошедших обучение в ссузах, для которых освоенная востребованная специальность станет гарантией стабильного заработка.

Как известно, труд является источником благосостояния человека. Для наших граждан трудовая деятельность – основной источник дохода и главный способ самореализации в обществе, в то же

³ Постановление Правительства Республики Дагестан от 14 ноября 2013 г. № 587 (ред. от 13.11.2020 г.) «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Содействие занятости населения».

время труд – это основа социального развития государства и общества.

Учитывая, что целью социально-экономической политики государства являются увеличение уровня занятости, обеспечение каждому гражданину возможности реализации трудовых прав, представляется, что особенно необходимо расширить и совершенствовать дополнительные гарантии по социальной поддержке такой уязвимой категории граждан как дети-сироты и лица из их числа.

В этой связи полагаю целесообразным субъектам законодательной инициативы рассмотреть возможность инициирования внесения в федеральное законодательство изменений, предусматривающих особые права для детей-сирот и лиц из их числа при приеме на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования. Данные изменения будут способствовать усилению гарантий реализации права на образование данной категории граждан.

НЕОБХОДИМО ИСПОЛЬЗОВАТЬ ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВЕННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ



Валентина Тадеевна Броневич,
уполномоченный по правам человека
в Камчатском крае

С вступлением в силу Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» окончательно законодательно сложился институт общественного контроля за деятельностью мест принудительного содержания – общественная наблюдательная комиссия.

Общественная наблюдательная комиссия наделена серьезными полномочиями по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания,

расположенных на территории субъекта Российской Федерации.

Как следует из понятийного аппарата, определенного в статье 2 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»¹, к местам принудительного содержания относятся установленные законом места отбывания административного задержания и административного ареста; места отбывания дисциплинарного ареста; места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности); учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы; дисциплинарные воинские части, гауптвахты; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; специальные учреждения федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориального органа, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без

¹ Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» / СЗ РФ.2008. № 24. Ст. 2789.

гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации; судебно-психиатрические экспертные медицинские организации; медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь в стационарных условиях, общего типа, специализированного типа или специализированного типа с интенсивным наблюдением.

Безусловно, контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания в отношении лиц, лишенных свободы, требует особого внимания со стороны общественной наблюдательной комиссии.

Однако, по мнению уполномоченного по правам человека в Камчатском крае, общественный контроль со стороны членов общественной наблюдательной комиссии не должен быть ограничен учреждениями уголовно-исполнительной системы, исполняющими уголовное наказание исключительно в виде лишения свободы.

Так, в Камчатском крае осужденные к принудительным работам отбывают наказание в функционирующем как исправительный центр участке при Федеральном казенном учреждении «Исправительная колония № 5 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Камчатскому краю».

В январе 2021 года от осужденных в адрес членов общественной наблюдательной комиссии Камчатского края (далее также – ОНК) поступило несколько жалоб на нарушение трудового законодательства, нормы которого отчасти распространяются на правоотношения между осужденными и работодателями, заключившими с исправительным центром договоры о привлечении рабочей силы, о чем члены ОНК в феврале 2021 года сообщили уполномоченному по правам человека в Камчатском крае.

В ходе рассмотрения обращения членов ОНК уполномоченный по правам человека в Камчатском крае посчитал необходимым, с согласия заинтересованных сторон, провести круглый стол, в ходе которого участники обсудили возникшие проблемы. К этому времени членам общественной наблюдательной комиссии Камчатского края удалось урегулировать возникшие разногласия и претензии осужденных граждан. Вместе с тем администрация исправительного учреждения, оказавшая при проверке всяческое содействие членам ОНК, обратила в ходе обсуждения внимание, что формально не вправе допускать общественников на территорию исправительного центра, так как в нем не отбывают наказание граждане, осужденные к лишению свободы.

Действительно, в данном исправительном центре, относящемся к учреждению уголовно-исполнительной системы, исполняется наказание в виде принудительных работ. Но следует отметить, что осужденные к принудительным работам, помимо прочего, обязаны выполнять правила внутреннего распорядка исправительных центров, работать там, куда они направлены администрацией исправительного центра, постоянно находиться в пределах территории исправительного центра, проживать, как правило,



Уполномоченный по правам человека в Камчатском крае Броневиц В.Т.
с членом Общественной наблюдательной комиссии Камчатского края Калининым Е.В.

в специально предназначенных для осужденных общежитиях, не покидать их в ночное и нерабочее время, выходные и праздничные дни без разрешения администрации исправительного центра. Осужденные к принудительным работам и помещения, в которых они проживают, могут подвергаться обыску, а вещи осужденных могут подлежать досмотру (статья 60.4 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ).

И хотя осужденным, не допускающим нарушений правил внутреннего распорядка исправительных центров и отбывшим не менее одной трети срока наказания, по их заявлению на основании постановления начальника исправительного центра разрешается проживание с семьей на арендованной или собствен-

ной жилой площади в пределах муниципального образования, на территории которого расположен исправительный центр, тем не менее к осужденным, если они все же нарушат порядок и условия отбывания принудительных работ, администрацией исправительного центра могут применяться такие меры взыскания, как выговор, отмена права проживания вне общежития, водворение в помещение для нарушителей на срок до 15 суток (статья 60.14 УИК РФ).

Понимая, что концепция Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» заключается в общественном контроле за обеспечением прав лиц, содержащихся именно

в местах лишения свободы, тем не менее считаю, что члены общественных наблюдательных комиссий должны быть законодательно наделены правом посещения учреждений уголовно-исполнительной системы, исполняющим уголовное наказание в виде принудительных работ.

Общественный контроль за обеспечением прав осужденных к принудительным работам во всяком случае должен осуществляться в период нахождения последних на территории исправительного центра, так как граждане фактически в данный отрезок времени лишены свободы.

Контроль со стороны общества за соблюдением прав человека необходим в отношении всех лиц, подвергаемых лише-

нию свободы в какой бы то ни было форме. Поэтому считаю, что следует использовать потенциал общественных наблюдательных комиссий, предоставив им право посещать осужденных к принудительным работам во время их нахождения на территории исправительного центра или изолированного участка, функционирующего как исправительный центр при учреждении уголовно-исполнительной системы, для чего требуется внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

ПРАКТИКА ОМБУДСМЕНА КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ 2020 ГОДА: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ, ЗАЩИТА ПРАВ И ИХ ВОССТАНОВЛЕНИЕ



Галина Игоревна Буркова,
уполномоченный по правам человека
в Кировской области

Куполномоченному по правам человека в Кировской области (далее – уполномоченный) поступают обращения граждан, в собственности которых находится более одного жилого помещения, по каждому из которых они вынуждены оплачивать коммунальную услугу в виде вывоза коммунальных отходов. Особенно этим возмущены пенсионеры, имеющие за городом жилые дома, которые они используют в летний период в качестве дач. Несмотря на то, что больше половины года они не проживают в городских квартирах, они вынуждены оплачивать вывоз бытовых отходов круглогодично, в результате чего получается двойная оплата данной услуги. В чем тут проблема? Дело в том, что в соответствии с Пра-

вилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила) перерасчет размера платы за услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) осуществляется при «временном отсутствии потребителя» в жилом помещении на основании его заявления, поданного до начала периода временного отсутствия или не позднее 30 дней после окончания периода временного отсутствия потребителя.

В то же время Верховный Суд РФ указал (определение от 13 апреля 2020 г. № 301-ЭС20-4119), что неиспользование (непроживание) жилого помещения не тождественно понятию «временное отсутствие потребителя», применяемом в Правилах для проведения соответствующего перерасчета, и не является основанием для освобождения собственника жилого помещения от оплаты соответствующей коммунальной услуги с ТКО.

В результате выявлен правовой пробел при котором порядок перерасчета платы за услугу, которую потребители обязаны оплачивать как собственники помещения, не проживающие в нем, ни Правилами, ни иными нормативными актами не предусмотрен. В этой связи многие граждане России несут бремя излишних финансовых расходов просто из-за несовершенства законодательства. В рамках тематики

вывоза мусора и твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) существует еще одна проблема – неурегулированность на законодательном уровне обязанности по приобретению контейнеров для ТКО.

Так, в соответствии с письмами Минприроды России от 7 марта 2019 г. № 08-25-53/5268 и от 11 октября 2019 г. № 08-25-53/24802 контейнеры могут приобретаться, в частности, собственниками земельных участков, на которых расположены места (площадки) накопления ТКО, органами местного самоуправления, создавшими места (площадки) накопления ТКО в соответствии с действующим законодательством, лицами, осуществляющими управление многоквартирными домами, потребителями.

Согласно Федеральному закону от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ обязанность по созданию и содержанию мест (площадок) накопления ТКО возложена на органы местного самоуправления и иные лица, установленные законодательством Российской Федерации (например, управляющие компании), при этом в законе не закреплена обязанность по приобретению контейнеров, в связи с чем органы местного самоуправления отказываются от приобретения контейнеров, обосновывая нецелевым расходованием средств.

На первый взгляд данная проблема, кажется, носит локальный характер, однако в масштабах страны она приобретает вес, в связи с чем необходимо на уровне федерального законодательства определить, какой орган должен этим заниматься, и закрепить за ним полномочия по приобретению и содержанию контейнеров на контейнерных площадках.

В рамках практики уполномоченного в период пандемии коронавируса была выявлена еще одна латентная проблема. Так, меры поддержки медицинских ра-

ботников, непосредственно работающих с пациентами, у которых подтверждено наличие новой коронавирусной инфекции, и пациентами с подозрениями на эту инфекцию, были предоставлены врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу, водителям автомобилей «скорой помощи» (Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2020 г. № 313). Однако они не коснулись уборщиц, которые фактически выполняют функции санитарок и так же, как иные сотрудники медицинских учреждений, сталкиваются с риском заражения не меньше остальных. В целях исправления очевидной несправедливости, допущенной в отношении лиц, занимающихся уборкой помещений в медучреждениях, в том числе в «красных зонах», необходимо расширить и список категорий сотрудников медицинских организаций для получения мер поддержки (выплат).

Кроме этого, по причине объявления карантинных мероприятий и в связи с закрытием границ возникла напряженная ситуация в Центре временного содержания иностранных граждан Кировской области (далее – ЦВСИГ). Отбывшие сроки в исправительных колониях Кировской области граждане других государств были размещены в ЦВСИГ в ожидании депортации. Сроки их там нахождения оказались значительно больше, чем это бывает в обычных условиях. Некоторые из них содержались там более 5 пяти месяцев, тогда как ранее депортация происходила в течение одного месяца, максимум двух. Больше всего претензий было именно из-за сроков и малого количества разрешенных телефонных разговоров.

Посольства по причине загруженности работой не справлялись с большим объемом запрашиваемой информации о содержащихся в ЦВСИГ лицах,

¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

и документы подолгу не доставлялись. Количество чартерных рейсов было недостаточным, и очередь на включение в список на рейс продвигалась медленно. Кроме того, в соответствии со статьей 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² отправка осуществляется за счет самого гражданина. Стоимость билетов на чартерные рейсы намного дороже, чем на обычные. Таких средств у большинства людей не было. Для решения этой проблемы также нужно было время на переговоры с родными, обращения к диаспорам, поиск иных путей. Все это привело к созданию повышенного напряжения и проведения акции протеста в ЦВСИГ.

В аппарат уполномоченного поступили обращения от граждан, ожидающих депортацию, с перечнем претензий к руководству УВМ МВД России по Кировской области и к руководству ЦВСИГ. Уполномоченный посетила ЦВСИГ, встретила с содержащимися там людьми. На момент посещения там было 22 иностранных гражданина. Претензии, изложенные в обращении к бытовым условиям, к питанию и медицинскому обслуживанию, были изучены, большая часть не нашла подтверждения, по другим были приняты меры для устранения.

По итогам посещения ЦВСИГ удалось снизить градус протестных настроений. Уполномоченный направила запросы в посольства республик Белоруссии, Киргизии, Украины с просьбой об ускорении подготовки документов людям на выезд и включении их в список на ближайшие чартерные рейсы. По одному из числа спецконтингента пришлось ходатайствовать перед службой судебных приставов Ханты-Мансийского автономного округа для того, чтобы было прекращено производство в отношении него, что позво-

лило ему быть беспрепятственно депортированным.

В результате совместных действий и усилий УВМ МВД России по Кировской области, а также руководителя ЦВСИГ удалось в кратчайший срок решить вопрос по отправке на родину 16 человек. В конкретном данном случае помочь людям удалось, но, однако, думается, что подобные проблемы существуют и в других регионах России.

Кроме изложенного выше, хотелось бы обозначить еще один момент удачной практики уполномоченного по правам человека в Кировской области в 2020 году.

С 2017 года в поле зрения кировского омбудсмена находилась проблема соблюдения прав граждан, проживающих в закрытом административно-территориальном образовании п. Первомайский Кировской области (далее – ЗАТО п. Первомайский), желающих выехать на новое место жительства и имеющих право на переселение за счет средств федерального бюджета. Но из-за нехватки финансирования данная проблема затянулась на годы.

В этой связи кировский уполномоченный обращался к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с просьбой в рамках предоставленных полномочий рассмотреть вопрос об увеличении объемов средств федерального бюджета, выделяемых на переселение граждан за пределы ЗАТО. В итоге совместная работа дала положительный результат: с 2018 года ежегодное финансирование было увеличено, а очередь на отселение начала двигаться быстрее. В 2020 году 21 семье из п. Первомайский были выданы государственные жилищные сертификаты на приобретение жилых помещений за пределами ЗАТО.

² СЗ РФ.2002. № 30. Ст. 3032.

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ГОРОДЕ СЕВАСТОПОЛЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ



Павел Юрьевич Буцай,
уполномоченный по правам человека
в городе Севастополе

В своей истории городу Севастополю выпадали многие испытания, которые он выдерживал с честью. Не стали исключением и события 2020 года, связанные с распространением коронавирусной инфекции.

Кризис, вызванный пандемией, затронул все сферы жизнедеятельности, обострил давние и выявил новые проблемы, стал настоящим испытанием для государственных институтов в части готовности принимать оперативные меры по их разрешению. Новая реальность потребовала качественных изменений в организации работы всех организаций и учреждений. **В том числе института уполномоченного по правам человека в городе Севастополе**

(далее – уполномоченный, УПЧ или омбудсмен).

С целью минимизации рисков, обусловленных распространением коронавирусной инфекции, и вызванными ее ограничениями, региональным омбудсменом была организована работа, направленная на обеспечение условий и гарантий реализации основополагающих прав человека и оказанию помощи гражданам в восстановлении уже нарушенных прав.

Несмотря на ограничительные меры, введенные режимом повышенной готовности в регионе, вызванные санитарно-эпидемиологической обстановкой, севастопольский уполномоченный продолжил вести активную работу по обращениям граждан. Заявления принимались посредством почты либо средствами электронной связи, а также в телефонном режиме.

Уполномоченный и все сотрудники аппарата также вступили в ряды Регионального общественного добровольческого (волонтерского) движения «Мы вместе – Севастополь».

30 марта 2020 года уполномоченный провел рабочие переговоры с председателями общественных организаций инвалидов города Севастополя по вопросу составления списков инвалидов – членов организаций, которые остро нуждаются в продуктовой и лекарственной помощи по причине тяжелого материального положения, одинокого проживания и состояния здоровья. Всего городские организации предоставили в аппарат уполномоченного список из 37 адресов.

В тот же день на официальном сайте омбудсмена опубликовано обращение к представителям данной категории граждан, а также ко всем неравнодушным людям, знающим о нуждающихся в помощи и поддержке, с просьбой информировать об этом омбудсмена, звоня на «горячую линию» аппарата.

Тогда же были обработаны первые заявки на оказание предметной помощи¹.

В рамках осуществления вышеуказанной деятельности проводились выезды к одиноким инвалидам и самоизолированным, которые не могли самостоятельно покинуть жилище, чтобы приобрести продукты питания и лекарства.

В условиях режима повышенной готовности уполномоченный и сотрудники аппарата осуществляли постоянный мониторинг официальных сайтов органов государственной власти города Севастополя, средств массовой информации в вопросе обеспечения условий и гарантий реализации основополагающих прав и свобод человека. Средства массовой информации оставались важной медийной площадкой для доведения до жителей города сведений о наиболее актуальных проблемах, которые сложились в области защиты прав человека в связи с распространением коронавирусной инфекции.

Только в период с 17 марта по 18 мая 2020 года в аппарат уполномоченного поступило 248 обращений, принятых как письменно, так и посредством телефонных звонков на «горячую линию» и по электронной почте.

80 % поступивших обращений связаны с соблюдением прав и свобод граждан в условиях распространения коронавирусной инфекции.

С целью оперативного обмена информацией в условиях пандемии между федеральным и региональными омбудсме-

нами ежедневно происходило общение по видео-конференц-связи. **Необходимо отметить, что в условиях пандемии дистанционные формы взаимодействия в работе института омбудсмена стали объективно превалировать. Это проявилось как в проведении приемов граждан, так и реализации в городе Севастополе общероссийских мероприятий в области правового просвещения (Правовой марафон для пенсионеров, Всероссийский Единый урок «Права человека»).** В связи с тем, что сложная санитарно-эпидемиологическая ситуация продолжает сохраняться до настоящего времени, предполагаем, что технологии удаленной работы в деятельности института омбудсмена будут широко востребованы и в дальнейшем.

Уполномоченным принимались оперативные меры для оказания помощи гражданам при разрешении конкретных вопросов. Некоторые проблемы приходилось решать непосредственно при личном контакте омбудсмена с представителями органов государственной власти и местного самоуправления города Севастополя, федеральными учреждениями.

Деятельность УПЧ в городе Севастополе в период пандемии иллюстрируют следующие примеры:

7 апреля 2020 г. в адрес уполномоченного поступило обращение гражданина К. в интересах инвалида 1-й группы гр. А., одиноко проживающей в многоквартирном доме по улице Лоцманская.

Гр. А. не только нуждалась в продуктах питания, но и столкнулась с еще одной проблемой. Крысы из подвала дома пробирались в квартиру инвалида. Справиться с проблемой самостоятельно не представлялось возможным по состоянию здоровья.

В рамках рассмотрения указанного обращения уполномоченный осуществил выезд

¹ URL: <https://ombudsman92.ru/news/okazanie-produktovoj-i-lekarstvennoj-pomoshchi-grazhdanam>



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в городе Севастополе

к инвалиду на дом для предоставления продовольственной помощи, а также для выяснения дополнительной информации.

Благодаря ходатайству омбудсмена уже 8 апреля 2020 г. подвал многоквартирного дома обследовали сотрудники управляющей компании, вследствие чего провели работы по ремонту щелей и травле крыс.

Инвалид выразила уполномоченному устную благодарность за помощь.

В период карантина определенные трудности проявились в вопросе обеспечения дистанционного обучения в работе учреждений образования, а также в иных вопросах, связанных с реализацией права на образование. Иллюстрацией служит обращение гр. К.

Летом 2019 года заявитель и ее дочь, страдающая сильнейшим неврологическим заболеванием, прибыли в город Севастополь из города Москвы для прохождения курса лечения.

Увидев, что дочери становится лучше, заявитель осталась с ней в городе Севастополе. Разразившаяся пандемия коронавирусной инфекции «COVID-19», как и для других россиян, стала для гр. К. и ее дочери неожиданностью. В марте 2020 года заявитель и ее дочь должны были прибыть в столицу для прохождения реабилитации. Но дочь на длительное время слегла с температурой.

Одной из проблем, изложенных заявителем и остро проявивших себя, стала невозможность дистанционного обучения ее дочери. Ввиду закрытия образовательных учреждений города Севастополя (школ), гр. К. оказалась в затруднительном положении: для дистанционного обучения необходим ноутбук, которого у заявителя нет. При этом людей, к которым бы она могла обратиться за помощью, у гр. К. в городе Севастополе нет.

Заявитель снимает комнату и вынуждена нести бремя расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг при скромном доходе. При этом в настоящее время трудовая деятельность гр. К. не осуществляется в связи с карантином, а работодатель терпит убытки, и существует высокая вероятность закрытия предприятия.

В результате заявитель не имеет возможности произвести оплату жилья, а дополнительные расходы, связанные с приобретением ноутбука, ложатся на гр. К. непосильным грузом.

В рамках рассмотрения заявления уполномоченный обратился в адрес департамента образования и науки города Севастополя с просьбой оказать содействие заявителю в обеспечении средствами дистанционного обучения.

Согласно предоставленной информации, администрацией школы вопрос обеспечения ребенка заявителя компьютерным оборудованием решен положительно.

30 апреля 2020 г. гр. К. во временное пользование передан электронный планшет для обучения ее дочери.

Таким образом, при содействии уполномоченного были приняты необходимые меры по реализации дочерью заявителя права на дистанционное обучение.

Режим ограничительных мер выявил ряд новых проблем, которые прямо или опосредованно препятствовали людям в реализации их пенсионных прав.

Например, в связи с временным прекращением движения общественного транспорта у некоторых заявителей, ранее проживавших в соседних с городом Севастополем населенных пунктах, возникли сложности в получении пенсии.

Так, в адрес уполномоченного обратилась гр. Б. Заявитель оказалась в трудной жизненной ситуации. Являясь пенсионером, ранее пожилая женщина проживала в Бахчисарайском районе, откуда переехала в город Севастополь.

На момент обращения она могла получить пенсию только по прежнему месту регистрации, однако опасалась выезжать в соседний субъект в связи с введением карантина и распространением «COVID-19», а также прекращением движения общественного транспорта по маршруту, следующему из города Севастополя в населенный пункт, где ранее проживала гр. Б.

При этом женщина находилась в бедственном положении, так как имеющиеся в ее распоряжении денежные средства иссякли. В рамках оказания содействия в решении настоящей проблемы уполномоченный провел рабочую встречу с исполняющим обязанности директора департамента общественной безопасности правительства Севастополя Алексеем Краснокутским.

Также уполномоченный оказал содействие в обеспечении гр. Б. транспортом, благодаря которому заявитель благополучно выехала из города



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в городе Севастополе

Севастополя за пенсией и возвратилась назад.

Довольная оказанной поддержкой и помощью, заявитель выразила омбудсмену благодарность.

Также, в пределах компетенции, региональный омбудсмен содействовал возвращению на Родину наших соотечественников, оказавшихся в трудной жизненной ситуации за пределами Российской Федерации.

В условиях режима повышенной готовности, действующего на территории города Севастополя в связи с распространением эпидемии, в адрес уполномоченного обратились гр. К. и гр. Б., которые оказались в трудной жизненной ситуации.

Их сын является студентом, который обучался в США. На момент обращения родителей молодой человек безуспешно пытался вернуться на Родину, но не мог этого сделать ввиду ограничений, введенных Российской Федерацией (срок въезда в страну после 1 января 2020 года). Вместе с тем, по информации заявителей, их сын въехал на территорию США ранее 1 января 2020 года – в конце августа 2019 года. В сложившейся ситуации ему пришлось экстренно приобрести авиабилет на 1 апреля 2020 года, но этот рейс был отменен.

При содействии российского посольства и благотворительной организации помощи соотечественникам сын заявителей был временно поселен в городе Нью-Йорке, где проживал у незнакомых людей в ожидании возвращения.

Заявители опасались за жизнь и здоровье их сына, являющегося их единственным ребенком, страдающего хроническим заболеванием, требующим ежедневной лекарственной терапии, так как вследствие введенных ограничений, по мнению родителей, существовала высокая вероятность того, что

молодой человек может остаться в городе Нью-Йорке, охваченном пандемией, на неопределенное время, без необходимой медицинской помощи и средств к существованию.

В рамках рассмотрения заявления уполномоченный незамедлительно обратился в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой, Министерства иностранных дел Российской Федерации, и.о. представителя Министерства иностранных дел Российской Федерации в городе Симферополе с просьбой оказать возможную помощь в возвращении сына заявителей на Родину.

В результате были приняты все срочные необходимые меры по разрешению настоящей проблемы. Молодой человек был включен в список пассажиров рейса «Аэрофлота» по маршруту г. Нью-Йорк – г. Санкт-Петербург – г. Москва. 15 апреля 2020 г. он вернулся в нашу страну и прошел обсервацию. Таким образом, ситуация, изложенная в обращении, была благополучно разрешена.

Обращения, поступившие в адрес омбудсмена по вопросу самоизоляции в условиях обсерваторов, касались в большей степени неудовлетворительных, по мнению заявителей, условий пребывания, нарушения психоэмоционального состояния в связи с принудительным нахождением в закрытых условиях. Также жители города Севастополя в своих обращениях неоднократно затрагивали вопрос несогласия с нахождением в обсерваторе Республики Крым.

Первые подобные обращения поступили в адрес омбудсмена уже в первые дни карантина.

Так, в адрес уполномоченного поступило обращение из Администрации Президента Российской Федерации, куда обратилась с жалобой жительница города Ростова-на-Дону,

которая 25 марта 2020 г. с несовершеннолетними детьми прибыла на отдых в санаторно-курортный комплекс.

Содержание жалобы касалось отсутствия электричества, отопления и питания. Сразу же после ее вселения комплекс был закрыт на карантин.

Уполномоченный провел телефонные переговоры с руководством отеля и попросил разрешить вопросы с электричеством, отоплением и питанием. На тот момент уже было опубликовано видеобращение постояльцев комплекса в сети Интернет.

Идя навстречу уполномоченному, руководство в тот же день подключило электричество, отопление и уже утром следующего дня привезли питание (завтрак, обед и ужин) на всех вынужденных постояльцев отеля.

Заявитель поблагодарила уполномоченного за оперативное решение вопросов, изложенных в жалобе, а уполномоченный в свою очередь передал информацию о положительном решении вопро-

са Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой и в Администрацию Президента Российской Федерации.

По окончании срока самоизоляции заявитель с детьми благополучно возвратилась домой, в город Ростов-на-Дону.

Подробно вопросы деятельности института уполномоченного в городе Севастополе в условиях коронавирусной пандемии и ограничительных мер проанализированы в специальном докладе омбудсмена «Внештатная ситуация: «COVID-19», а также в готовящемся ежегодном докладе за 2020 год.

Необходимо отметить, что предпринимаемые органами государственной власти города Севастополя мероприятия по сдерживанию распространения эпидемии показали высокую эффективность. До настоящего времени все проблемы, связанные с реализацией основополагающих прав и свобод человека и гражданина в городе Севастополе, разрешаются в рабочем порядке.

ПРАКТИКА ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ



Зоя Николаевна Волошина,
уполномоченный по правам человека
в Кемеровской области – Кузбассе

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции 2020 год стал тяжелым не только для Кузбасса, но и для России и всего мирового сообщества.

Кузбасс одним из первых среди российских регионов приступил к борьбе с негативными последствиями пандемии.

Пандемия, вызванная распространением новой коронавирусной инфекции «COVID-19», внесла свои коррективы и ограничения практически во все сферы жизни россиян. Не могло это не коснуться и вопросов взаимодействия граждан с органами государственной власти.

В целях сохранения права жителей региона на обращения в органы государ-

ственной власти с марта 2020 года деятельность уполномоченного Кузбасса и его аппарата была полностью перестроена в соответствии с режимом «повышенная готовность», введенным на территории региона распоряжением Губернатора Кузбасса от 14 марта 2020 г. № 21-рг.

Несмотря на то, что личный прием граждан был приостановлен, прием обращений и жалоб осуществлялся уполномоченным посредством проведения «прямых линий» и личных приемов по телефону, по видео-конференц-связи, в письменном виде, посредством электронной почты.

Так, во время проведения «прямой линии» с жителями Кузбасса к уполномоченному обратилась гр. П., инвалид 3 группы, проживающая в г. Березовский, с просьбой оказать содействие в предоставлении материальной помощи ввиду тяжелого материального положения.

Согласно положениям статьи 7 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»¹ получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные настоящим федеральным законом, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

¹ СЗ РФ.1999. № 29. Ст. 3699.

В целях оказания содействия гр. П. в решении ее трудной жизненной ситуации кузбасский уполномоченный обратился в адрес главы Березовского городского округа. В результате взаимодействия уполномоченного и администрации округа была утверждена компетентная комиссия по рассмотрению заявлений граждан об оказании адресной социальной помощи. При рассмотрении вопроса об оказании адресной помощи комиссией было изучено материальное положение гр. П., а также принято во внимание наличие у заявителя инвалидности. Решением комиссии заявление гр. П. об оказании адресной материальной помощи удовлетворено.

Вопросы социальной тематики обрели в условиях распространения новой коронавирусной инфекции особую актуальность.

В адрес уполномоченного Кузбасса обратилась гр. Т в интересах своих близких родственников, чьи социальные и жилищные права нарушались на протяжении длительного времени. Заявитель пояснила, что дом, в котором проживают родственники, непригоден для проживания. 25 августа 2019 г. было вынесено решение Центрального районного суда г. Прокопьевска, на основании которого администрация г. Прокопьевска была обязана заключить с родственниками договор о предоставлении социальной выплаты для приобретения (строительства) жилья взамен сносимого ветхого, ставшего непригодным для проживания по критериям безопасности в результате ведения горных работ на шахте. Но данное решение суда администрацией исполнено не было.

В целях защиты прав кузбассовцев правозащитник обратился к главе Прокопьевского городского округа с просьбой незамедлительно провести проверку по доводам заявителя.

После вмешательства уполномоченного Кузбасса семья заявителя была приглашена на прием в администрацию города с целью заключения договора о предоставлении социальной выплаты для содействия в приобретении жилья, так как их дом был включен в Комплексную программу поэтапной ликвидации убыточных шахт, расположенных на территории городов Прокопьевск, Киселёвск, Анжеро-Судженск и переселения жителей с подработанных территорий.

Заявительница направила письменную благодарность в адрес кузбасского уполномоченного: «Зоя Николаевна, здравствуйте! Спасибо Вам огромное! Наш вопрос решен. Я обращалась к вам в конце мая 2020 года. Администрация города Прокопьевска выполнила свои обязательства по судебному решению. А мы, благодаря этому, купили квартиру в Кемерово. Мы Вам очень благодарны!! Здоровья и сил Вам и Вашим сотрудникам!!! С наступающими праздниками!!! С большим уважением, Т.»



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Кемеровской области – Кузбассе

В 2020 году в адрес уполномоченного Кузбасса поступали вопросы, связанные с внесением изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации из-за распространения коронавирусной инфекции «COVID-19».

Так, 9 июня 2020 г. в рамках «прямой линии» к уполномоченному обратилась

безработная гр. К, проживающая в пгт. Ижморский, имеющая двоих детей 13 и 16 лет, с просьбой разъяснить права безработного в условиях пандемии и оказать содействие в получении пособий, полагающихся ей в связи с признанием безработной, а также с просьбой оказать помощь в подаче заявления о предоставлении единовременной выплаты на детей от 3 до 16 лет.

В ходе телефонного разговора с уполномоченным заявительница также пояснила, что уволена была не в условиях пандемии, но признана безработной только 4 июня 2020 г., поэтому на нее не распространяется постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год», в связи с чем ей было назначено минимальное пособие по безработице в размере 1 500 рублей.

Уполномоченный незамедлительно составил телефонный разговор с заместителем управляющего отделением Пенсионного фонда по Кемеровской области. По итогам телефонного разговора гр. К. была приглашена в Пенсионный фонд РФ УПФР в Ижморском районе Кемеровской области для подачи заявления о предоставлении единовременной выплаты на ребенка в возрасте 13 лет.

Проблема с размером пособия по безработице также была решена. На основании положений постановления Пра-

вительства Российской Федерации от 10 июня 2020 г. № 844 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» гр. К. установлено пособие по безработице за май-июль 2020 года в размере 4 500 рублей. Помимо этого, так как заявительница имеет двоих детей в возрасте до 18 лет, размер пособия по безработице в июне-августе 2020 г. увеличился пропорционально количеству таких детей из расчета 3 000 рублей за каждого ребенка.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Кемеровской области – Кузбассе

Приведенные выше примеры демонстрируют, что даже в сложных условиях пандемии своевременно перестроенная работа кузбасского правозащитника в вопросах взаимодействия с жителями Кузбасса, в том числе активное применение формата «прямой линии», позволила оперативно оказывать помощь в решении проблем кузбассовцев, попавших в трудную жизненную ситуацию.

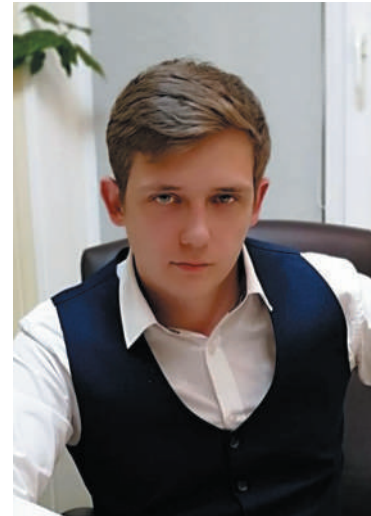
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ И ВОССТАНОВЛЕНИЯ ПРАВ ПРИБЫВАЮЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МИГРАНТОВ



Ольга Дмитриевна Гальцова,
уполномоченный по правам
человека в Самарской области



Олег Александрович Мотин,
консультант аппарата
уполномоченного по правам
человека в Самарской области



Дмитрий Сергеевич Хараузов,
член Экспертного совета
по вопросам прав и свобод
человека при уполномоченном
по правам человека в Самарской
области

В сфере регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением органами власти и управления предоставленных им властных полномочий по поддержанию нормального функционирования экономической, военной, социально-культурной систем страны, а также по охране государственного и общественного порядка, в том числе и в области миграционных процессов, за нарушение правил, установленных в защиту личных, государственных

и общественных интересов, предусмотрена в том числе административная ответственность¹.

Административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства характеризуется рядом особенностей². В частности, исключительно к данной категории субъектов административного права может применяться такой вид административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации³.

¹ Липинский Д.А. Функции административной ответственности // Административное право и практика администрирования. 2015. № 3. 364 с.

² Понежин М.Ю., Понежина Л.Ю. Некоторые вопросы удаления с территории Российской Федерации иностранных граждан // Юрист-Правоведь. 2017. № 4 (83). 284 с.

³ Малышев Е.А. Об удалении иностранных граждан из Российской Федерации: проблемы процессуальных сроков исполнения судебных решений // Административная деятельность правоохранительных органов РФ и зарубежных стран под ред. Р.В. Павловой. 2017. 314 с.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации является одним из «инструментов миграционной политики, подразумевающих организацию миграционных процессов таким образом, чтобы обеспечить пребывание и проживание на территории Российской Федерации только тех иностранных граждан и апатридов, которые соответствуют определенным критериям и соблюдают специальный правовой режим пребывания их в России»⁴.

По степени воздействия административное выдворение – одно из наиболее серьезных наказаний, применяемых к иностранным гражданам и апатридам⁵. Не случайно административное выдворение часто сравнивается с мерами уголовной ответственности по форме осуществления, длительности карательного воздействия и затратам на исполнение⁶. Это обусловлено длительным характером правовых последствий (запрет на въезд иностранному гражданину или лицу без гражданства на территорию Российской Федерации в течение пяти лет, при повторном нарушении – в течение десяти лет) и возможностью применения к виновным по делу об административном правонарушении лицам обеспечительной меры в виде помещения в специальное учреждение – Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об адми-

нистративных правонарушениях (далее – КоАП РФ) суд вправе направить иностранных граждан, которым назначено наказание в виде принудительного административного выдворения за пределы Российской Федерации, в указанное специальное учреждение до административного выдворения. Эта мера, по сути, является обеспечительной при производстве по делу о таком административном правонарушении, главным безальтернативным предназначением которого является исполнение постановления по делу об административном правонарушении⁷.

Обращения к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации лиц, помещенных в специальное учреждение до административного выдворения за пределы Российской Федерации, вызваны чаще всего длительностью сроков содержания в них, так как предельные сроки действия данной обеспечительной меры в действующем законодательстве Российской Федерации не определены⁸.

Являлся данный вопрос и предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года в главе 28 регламентирует вопрос помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продления срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии,

⁴ Юрков А.Л. К вопросу о целях осуществления иммиграционного контроля // Журнал российского права. 2007. № 5. 412 с.

⁵ Назарова М.В. Административное выдворение как специфический вид административного наказания // Полицейское право. 2005. № 4 (4). 216 с.

⁶ Шерстобоев О.Н. Административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации: сущностные характеристики // Современное право. 2007. № 12. 317 с.

⁷ Малахова Н.В. О правовых вопросах применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2019. № 4. 218 с.; Тарабычина А.П. Сроки помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение // Теория и практика научных исследований. Под ред. А.И. Вострцова. 2016. 329 с.

⁸ Селезнёв В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. 2016. № 2. 315 с.

в специальном учреждении⁹. Вместе с тем сроки пребывания иностранных граждан в специальном учреждении в случае, если они подлежат административному выдворению за пределы Российской Федерации, не ограничены по времени.

Исходя из смысла ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ, постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению по истечении двух лет, что, по сути, является единственным правовым ограничением срока пребывания иностранных граждан (лиц без гражданства) в специальном учреждении до административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Вместе с тем наиболее строгим видом административного наказания в Российской Федерации считается административный арест, максимальный срок которого, в соответствии с ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ, составляет 15 суток (при совершении некоторых видов административных правонарушений – 30 суток). По нашему мнению, любая обеспечительная мера не может по строгости и продолжительности превышать возможное максимальное наказание в рамках конкретной отрасли российского права.

В ходе содержания иностранных граждан в специальных учреждениях должны соблюдаться принципы законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства, личной безопасности и охраны здоровья¹⁰. О необходимости изменения законодательства Российской Федерации и закрепления единых публично-право-

вых правил содержания иностранных граждан в специальном учреждении до административного выдворения неоднократно указывалось в научных публикациях¹¹.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2017 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» положения статей 31.7 и 31.9 КоАП РФ были признаны не соответствующими статьям 18, 22, 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

Несмотря на указание в данном постановлении на необходимость внесения в КоАП РФ соответствующих изменений, проект федерального закона № 306915-7 «О внесении изменений

⁹ Гнатко Е.А., Старицын А.Ю. Производство по делам о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении как производство по делам, возникающим из публичных правоотношений // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 5 (88). 364 с.

¹⁰ Амельчаков И.Ф., Катаева О.В. Высылка иностранного гражданина как ограничение его права на свободу передвижения и как способ обеспечения национальной безопасности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 3. 319 с.

¹¹ Мамагов М.В., Маслов И.А. О сроках содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 2 (87). 214 с.; Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: Дис. д-ра юр. наук. Саратов, 2013. 416 с.; Хараузов Д.С. К вопросу об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Проблемы и пути решения // Молодежь. Наука. Общество. 2018. 893 с.

в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» до настоящего времени не принят, хотя его рассмотрение было запланировано Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации на ноябрь 2020 г.

Только посредством обращений в суд в интересах лиц, содержащихся в специальном учреждении в ожидании административного выдворения неоправданно длительный срок, права таких иностранных граждан и апатридов могут быть защищены и восстановлены.

Так, после детального изучения обращения А. в Экспертном совете по вопросам прав и свобод человека при уполномоченном по правам человека в Самарской области заявителю было рекомендовано обратиться в Железнодорожный районный суд города Самары с заявлением о прекращении исполнения постановления по делу об административном правонарушении в части помещения иностранного гражданина в специальное учреждение до административного выдворения. В качестве доводов, позволяющих суду удовлетворить данное заявление, было предложено указать необоснованно длительное содержание в месте, ограничивающем свободу передвижения человека, невозможность исполнения административного наказания из-за отказа государства происхождения от своего гражданина и др.

Суд с учетом доводов заявителя посчитал заявление соответствующим нормам производства по делам об административных правонарушениях и подлежащим удовлетворению. В настоящее время заявитель находится на свободе на территории Российской Федерации, предпринимает меры по легализации своего положения в России.

Таким образом, определение разумных максимальных сроков содержания ино-

странных граждан и лиц без гражданства в специальном учреждении до их административного выдворения за пределы Российской Федерации представляется уполномоченному по правам человека в Самарской области объективной необходимостью.

В целях соблюдения и защиты прав иностранных граждан и апатридов уполномоченным по правам человека в Самарской области в ежегодном докладе по итогам 2020 года предложено рассмотреть возможность корректировки федерального законодательства в части ограничения сроков содержания иностранных граждан или лиц без гражданства в специальных учреждениях, а также соответствующие предложения направлены в Самарскую Губернскую Думу.

Актуальность рассматриваемой проблематики отмечена Самарской Губернской Думой. На ее заседании была изучена возможность разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части ограничения сроков содержания иностранных граждан или лиц без гражданства в специальных учреждениях, а также в части замены административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства иными административными наказаниями в случаях выявления обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении: в связи с отсутствием государства, готового принять данное лицо, административное наказание в виде административного выдворения предлагается заменять на административное наказание в виде административного штрафа.

В настоящее время Министерством юстиции Российской Федерации

разработан и проходит процедуру согласования в Правительстве Российской Федерации проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно данному проекту кодекса, срок содержания иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном федеральным законом, не должен превышать 90 суток, но может быть продлен судом по ходатайству соответствующего должностного лица еще на 90 суток.

В связи с изложенным, Самарской Губернской Думой предложения уполномоченного по правам человека в Самарской области признаны актуальными, но их обсуждение предложено отложить до внесения соответствующего законопроекта в Государственную Думу Федерального

Собрания Российской Федерации. После этого будет рассмотрена возможность проведения отдельного общественного обсуждения рассматриваемых вопросов с участием уполномоченного по правам человека в Самарской области, Главного управления МВД России по Самарской области, других правоприменителей и представителей общественности.

До предложенного в настоящей статье законодательного разрешения указанной проблемы полагаем необходимым в каждом конкретном случае использовать все имеющиеся в настоящее время правовые возможности по судебной защите и восстановлению прав иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием определенных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2017 г. № 14-П публично-правовых механизмов.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ И ЮРИДИЧЕСКИХ УСЛУГ



Надежда Александровна Егорова,
уполномоченный по правам человека
в Тверской области

В условиях динамично развивающегося финансового рынка России все более актуальными становятся вопросы повышения уровня финансовой грамотности населения, которому в свою очередь должен соответствовать и уровень юридических знаний, необходимых для реализации, восстановления и защиты гражданами своих прав. Решению данных проблем уделяется значительное внимание: приняты и реализуются Стратегия государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 годы, принимаются нормативные правовые акты, издаются

указания и инструкции Центрального Банка Российской Федерации, разрабатываются образовательные программы.

Вместе с тем следует отметить, что в последнее время значительно увеличилось количество обращений граждан в адрес уполномоченного по правам человека в Тверской области (далее – уполномоченный) по вопросам реализации прав при получении финансовых и юридических услуг. К основным проблемам в данной сфере можно отнести незнание или недостаточное знание потребителями своих прав, гарантий и способов их защиты, малое количество специалистов, общественных организаций, специализирующихся на защите прав потребителей услуг, недостаточное нормативно-правовое регулирование в данной сфере, отсутствие системы межведомственного взаимодействия защиты прав потребителей услуг и прочее.

По сведениям управления Роспотребнадзора по Тверской области, в последнее время наметился существенный рост количества обращений граждан как потребителей услуг. К числу наиболее уязвимых сфер в части нарушений прав потребителей можно отнести банковскую сферу, страхование, сферу оказания юридических услуг. По официальным данным Банка России, за 2020 год в Российской Федерации на рассмотрение поступило 278 тыс. жалоб от потребителей финансовых услуг, что на 12,7 % больше, чем за аналогичный период 2019 года. В Тверской области, как и в целом

по России, наблюдается устойчивая тенденция роста количества обращений граждан в защиту своих прав как потребителей финансовых услуг.

С целью анализа финансовой грамотности и финансового поведения населения Тверской области аппаратом уполномоченного была разработана анкета для социологического опроса. На базе Тверского государственного технического университета при содействии общественных помощников уполномоченного было проведено социологическое исследование, в ходе которого в различных муниципальных образованиях региона были опрошены 528 человек. Исследование включало в себя изучение осведомленности граждан о различных финансовых продуктах, финансовых рисках, механизмах обеспечения финансовой безопасности и защиты своих прав и интересов в финансовой сфере, установок граждан и их поведенческих моделей в отношении своих финансовых средств. Исследование выявило ряд проблем в указанной сфере, основными из которых являются неумение планировать семейный бюджет, отсутствие сберегательных стратегий, принятие непродуманных финансовых решений.

Так, было установлено, что всегда планируют свой семейный бюджет на период до 1 года около 1/5 респондентов, около 1/3 делают это «иногда». Что касается долгосрочного планирования, то около 2/3 населения Тверского региона никогда не планируют свой бюджет на период более одного года.

Слабо применяются жителями Тверской области сберегательные стратегии. «Всегда» сбережения на «черный день» делает лишь 1/4 респондентов, а накопления на достижение долгосрочных финансовых целей «всегда» осуществляют около 1/8 граждан. 1/3 опрошенных ориентирована на текущее потребление без

осуществления каких-либо сбережений. Более половины опрошенных отметили, что в случае утраты основного источника дохода они смогут оплачивать все необходимые расходы, не занимая денег, не более трех месяцев.

В наименьшей степени у жителей Тверской области выражены накопительные стратегии в отношении своего пенсионного обеспечения в старости: около 2/3 респондентов таких накоплений не делают никогда. Связано это не только с нехваткой денежных средств, но и с четко выраженной установкой о том, что пенсию гражданам должно полностью выплачивать государство.

Исследование показало, что нередко респонденты берут в кредит достаточно крупные денежные суммы (довольно часто 2 кредита и более). При этом кредиты не всегда берутся на крупные покупки, нередко кредитование осуществляется с целью обеспечения быта, покрытия текущих расходов и выплаты имеющихся долгов. Таким образом, в результате принятия непродуманных финансовых решений граждане оказываются в неблагоприятной финансовой ситуации, выплачивая банкам до 2/3 и более своих ежемесячных доходов.

Вместе с тем респонденты продемонстрировали невысокий уровень информированности: 95,6 % граждан не знают о федеральных и региональных мерах социальной поддержки в области кредитования для семей, имеющих детей; только 4,4 % респондентов отметили, что осведомлены о подобных мерах, указав на льготные (сниженные) процентные ставки по ипотеке, льготы по выплате ипотеки для семей, имеющих несовершеннолетних детей (4,8 %), сниженные процентные ставки для многодетных семей (4,8 %), для молодых специалистов в сельской местности (4,8 %), предоставление материнского капитала (23,8 %),

действие программы «Молодая семья» в «Сбербанке» (9,5 %).

При этом 1/5 респондентов отметили, что их близкие, друзья, знакомые были жертвами финансового мошенничества (18,3 %), а 6,7 % граждан сами стали жертвами мошенников.

Анализируя обращения граждан и данные социологического исследования, уполномоченный пришел к выводу о том, что тема финансовой и юридической грамотности граждан актуальна, при этом достаточно обширна и включает в себя многие аспекты, в связи с чем было принято решение о необходимости рассмотрения наиболее острых вопросов экспертным сообществом, проведения заседания Экспертного совета при уполномоченном и подготовки специального доклада на тему **«Актуальные вопросы защиты прав жителей Тверской области как потребителей финансовых и юридических услуг»**.

Для обсуждения вопросов взаимодействия по улучшению ситуации с соблюдением прав жителей Тверской области в сфере финансовых и юридических услуг уполномоченным была создана рабочая группа с участием представителей управления Роспотребнадзора по Тверской области, отделения по Тверской области ГУ Банка России по Центральному федеральному округу, прокуратуры Тверской области, УМВД России по Тверской области, управления Федеральной службы судебных приставов по Тверской области, ГУ – отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Тверской области, министерства финансов Тверской области, министерства промышленности и торговли Тверской области, министерства социальной защиты населения Тверской области, общественных организаций, членов Экспертного совета.

Участники обсуждения пришли к выводу о том, что особого внимания тре-

буют вопросы реализации прав граждан при банкротстве физических лиц, предоставлении микрозаймов, получении юридических услуг, нарушения прав граждан коллекторскими агентствами, мошенничества в сфере получения финансовых услуг, формирования грамотного поведения населения. Эти темы нашли свое отражение в специальном докладе уполномоченного.

Кроме того, участники рабочей группы поддержали инициативу уполномоченного по проведению на тему финансовой грамотности социально-правовой акции «Правовой марафон для пенсионеров», ежегодно проводимой Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой. В ходе этой акции были подготовлены и распространены во всех муниципальных образованиях памятки, буклеты, в районных средствах массовой информации организована еженедельная публикация материалов, направленных на повышение уровня финансовой грамотности жителей Тверской области. Также вся информация размещена на официальных сайтах учреждений, ведомств. Достигнута договоренность о проведении руководителями онлайн-приемов граждан по данной тематике.

В целях повышения уровня финансовой и юридической грамотности населения Тверской области уполномоченным были разработаны памятки «Финансовая грамотность: банкротство физических лиц», «Финансовая грамотность: что важно знать об ипотеке» и листовка, разъясняющая гражданам их права при обращении в фирмы, оказывающие юридические услуги. Информационные материалы были также распространены во всех муниципальных образованиях Тверской области.

Члены Экспертного совета и участники рабочей группы выработали рекомендации

по улучшению ситуации в сфере реализации прав жителей Тверской области как потребителей финансовых и юридических услуг, которые представлены в специальном докладе. Специальный доклад уполномоченного «Актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых и юридических услуг» размещен на официальном сайте уполномоченного: <http://ombudsman-tver.ru>. Полная версия научного отчета о результатах социологического исследования является приложением к специальному докладу.

В развитие темы финансовой грамотности населения при поддержке уполномоченного Центр развития молодежных волонтерских программ Тверского государственного университета совместно с отделением по Тверской области ГУ Банка России по Центральному федеральному округу реализуют проект, предусматривающий подготовку волон-

теров, которые смогут проводить тренинги по финансовой грамотности для людей старшего поколения. По поручению уполномоченного общественными помощниками уполномоченного были подобраны кандидатуры для включения в список волонтеров (на данный момент поступило 22 заявки из различных муниципальных образований). В ходе реализации проекта эксперты тверского отделения Банка России проводят для волонтеров онлайн-курсы по финансовой грамотности: рассказывают о личном финансовом планировании, личной финансовой безопасности, о способах избежать финансового мошенничества. В дальнейшем волонтеры будут транслировать эту информацию жителям муниципальных образований Тверской области.

Работа по повышению уровня финансовой грамотности населения уполномоченным будет продолжена.

ПОМОЩЬ ЛЮДЯМ – ГЛАВНАЯ ПО ВАЖНОСТИ ЗАДАЧА



Ольга Ивановна Зайцева,
уполномоченный по правам человека
в Еврейской автономной области

Еврейская автономная область (далее – ЕАО) – субъект Российской Федерации, расположенный вдоль больших и малых рек, которые с самых первых исторических упоминаний о заселении территории имели огромное значение. Сюда, в пойму великой дальневосточной реки Амур, несколько веков назад пришли казаки из центральной России и образовали первые казачьи поселения. Военные сплавы по рекам, создание населенных пунктов вдоль рек позволили закрепить эту территорию за Россией. Позже началось строительство Амурской железной дороги, линия которой тоже протянулась вдоль больших и малых рек.

Вот что говорят об этом исторические хроники: границы области прохо-

дят от устья реки Тунгуски вверх по реке Амуру до слияния с второй Амурской протокой, далее вверх по Амуру до впадения в него реки Хинган, далее граница идет между рек Кульдур, Каменушка, Сагды-Бира, затем граница доходит до реки Урми, которая служит северо-восточной границей описываемого района до впадения реки Урми в реку Тунгуску и т. д.

Этот небольшой экскурс в историю образования области дает понимание причин того, почему она периодически оказывается под ударами мощных наводнений – 2013, 2019, 2020 годов, которые по своему масштабу стали самыми разрушительными за последние сто лет. По оценке регионального МЧС в 2019 году за непродолжительное время в регион пришли 19 циклонов и два тайфуна, которые привели к масштабным подтоплениям по всей территории области.

Без крова и другого имущества остались почти шесть тысяч человек, в том числе более двух тысяч детей. В первые дни наводнения были предприняты все возможные меры и привлечены все ресурсы для эвакуации и спасения людей из затопленных территорий. Все пострадавшие были размещены в эвакуопунктах, пунктах временного проживания, развернутых на базе общежитий, мест временного проживания, пунктов временного размещения (далее – ПВР) и других помещениях. По предварительным данным ущерб от паводка на реке Амур составил



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Еврейской автономной области

в ЕАО 1,4 миллиарда рублей. Это нанесло колоссальный ущерб экономике региона, а главное – невосполнимые потери людям, которые в сложившейся ситуации остались без дома, имущества, урожая и т. д. Сложившаяся ситуация потребовала введения режима чрезвычайной ситуации межрегионального характера с выполнением всех мероприятий, направленных на защиту прав и интересов людей, пострадавших в результате стихийного бедствия.

Следует отметить, что на оказание помощи людям, попавшим в зону масштабного подтопления, были направлены колоссальные средства из федерального бюджета Российской Федерации. Целевое использование выделенных финансовых ресурсов сопровождалось оперативной работой созданных комиссий по оценке причиненного ущерба. Данные комиссии работали практически в круглосуточном режиме для подготовки документов в точном соответствии с установленными требованиями и получения объективной оценки ущерба для каждой семьи, каждого помещения.

Вся проводимая работа соответствовала требованиям федерального и област-

ного законодательства. Следует отметить, что за последние годы на федеральном уровне принято значительное количество различных нормативных правовых актов, имеющих непосредственное отношение к проблеме обеспечения безопасности и защиты территорий и населения от наводнений. Тем самым создана юридическая база для регулирования правоотношений в этой сфере и развития регионального законодательства. Основными из них являются федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также распоряжения Правительства Российской Федерации о выделении средств на оказание помощи гражданам, пострадавшим в результате наводнений и паводков, на приобретение жилья, предметов первой необходимости, продуктов питания и урожая, утраченного в результате наводнения. В этот период работа регионального уполномоченного по правам человека была направлена на широкое информирование граждан о их правах в связи с наводнением, мониторинг складывающейся ситуации, на развитие и эффективное



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Еврейской автономной области

взаимодействие с органами государственной власти ЕАО, органами местного самоуправления, непосредственно с гражданами, пострадавшими в результате разгула стихии.

В информационных материалах, ответах на поступающие от граждан вопросы уполномоченный по правам человека подробно и обстоятельно разъяснял гражданам их права, среди которых есть базовые:

- быть информированным о риске и мерах безопасности;
- обращаться лично и коллективно в органы государственной власти и органы местного самоуправления по вопросам защиты их прав;
- на выплату компенсаций и получение государственных гарантий по возмещению ущерба;
- на финансовую помощь в связи с утратой имущества первой необходимости;
- на единовременную материальную помощь.

Кроме этого, действует постановление Правительства Российской Федерации

«О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации (ЧС), стихийных бедствий»¹.

Схема предоставления жилищных сертификатов урегулирована постановлениями Правительства Российской Федерации.

Государственные жилищные сертификаты выдаются гражданам при условии регистрации в утраченном жилом помещении на момент стихийного бедствия, а также если утраченное жилье было единственным для гражданина и всех его членов семьи. Жилищный сертификат – единственный государственный документ, позволяющий гражданину реализовать свое право на получение жилого помещения взамен утраченного.

Кроме этого, среди мер государственной поддержки одной из самых востребованных было оказание финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости (по 10 тысяч рублей на человека за частично утраченное

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» // URL: <https://base.garant.ru/2306074> (дата обращения: 11.03.2021).

имущество, по 20 тысяч рублей – за полностью утраченное имущество). Среди такого имущества – холодильники, плиты, шкафы для посуды и белья, диваны, столы и стулья, телевизоры, печи, котлы и многое другое. Для того, чтобы оперативно выполнять работу по оказанию помощи гражданам, пострадавшим от стихии, были сосредоточены финансовые, материальные, людские ресурсы, подготовлена нормативная база регионального уровня, в частности, распоряжение Правительства ЕАО «Об утверждении порядка и условий предоставления гражданам, пострадавшим в 2020 году в результате чрезвычайной ситуации, возникшей в связи с ухудшающейся паводковой обстановкой на территории ЕАО, связанной с превышением отметок опасного явления, выплаты на приобретение жилых помещений взамен утраченных». Особым распоряжением Правительства области были отрегулированы вопросы компенсационных выплат пострадавшим от наводнения.

Реализация данных документов позволила уже к концу октября 2020 года произвести выплаты гражданам на общую сумму более 39 миллионов рублей. Это стало результатом работы шести межведомственных комиссий муниципального уровня, взаимодействия с Многофункциональным центром области. Свой вклад в решение важнейшей задачи внесли и сотрудники группы по обеспечению деятельности уполномоченного по правам человека в ЕАО, которые весь период работы постоянно находились на связи с жителями области. Для этого были задействованы все ресурсы обратной связи с людьми, которые имеются в распоряжении уполномоченного по правам человека – телефоны «горячей» линии, электронная почта, письменное обращение.

Но несмотря на то, что были созданы все условия для оказания помощи пострадавшим, жизнь порой создает ситуации,

которые не вписываются в действующее законодательство, а требуют особого подхода, принятия управленческих решений на уровне органов исполнительной власти субъекта в целях защиты прав граждан. Именно в таких случаях люди обращаются к уполномоченному по правам человека за помощью. Решить вопросы в таком случае в интересах граждан можно только при организации взаимодействия с Правительством субъекта, с его руководителем, который в полной мере понимает меру ответственности за гарантии соблюдения прав граждан.

Так, многим гражданам было отказано в выплате материальной помощи за утрату имущества по причине невыполнения условий для ее получения. В отдельных случаях это было отсутствие регистрации по месту жительства, в других – отсутствие правоустанавливающих документов на жилье, в-третьих – работа вахтовым методом собственника жилья в момент работы межведомственной комиссии по оценке ущерба и его отсутствие. Одним словом, жизнь оказалась намного сложнее, каждую историю отдельного гражданина не всегда можно было «вписать» в рамки действующего законодательства.

С целью защиты прав граждан, оказавшихся в ситуации, выходящей за установленные требования, уполномоченным по правам человека в ЕАО была подготовлена обобщенная информация на имя Губернатора области Р.Э. Гольдштейна с предложением выбрать варианты поддержки людей, пострадавших от наводнения в 2020 году. Следует отметить, что абсолютное большинство из них подтвердили свое право на получение выплат в судебном порядке, но уже после окончания финансового года. Это обстоятельство не позволяло направить на выплаты гражданам средства федерального бюджета, а требовалось изыскать

другие источники финансирования. С целью защиты прав граждан и реализации их гарантий на получение установленных выплат уполномоченным по правам человека в ЕАО был подготовлен специальный доклад на имя Губернатора области с представлением материалов, подготовленных на основе обращений граждан, не получивших установленных выплат. Мониторинг обращений показал, что таких граждан более 500 человек, с учетом размеров выплат сумма составила более пяти миллионов рублей. Обращение уполномоченного по правам человека было рассмотрено на заседании Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности правительства ЕАО. В соответствии с решением Комиссии от 25 июня 2020 г. № 30 выплаты единовременной материальной и финансовой помощи гражданам произведены в 2020 году за счет средств фонда непредвиденных расходов (резервного фонда) правительства ЕАО.

Реализация указанного решения была поручена Комитету социальной защиты правительства области, что позволило восстановить права граждан на получение установленных выплат.

Данный пример взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъ-

екте Российской Федерации, поддержка его инициатив, направленных на защиту прав граждан, свидетельствует о сложившейся практике принятия решений органами исполнительной власти в интересах граждан, недопущении фактов нарушений их прав. Именно такой, неформальный, подход к решению возникшей проблемы говорит об эффективном взаимодействии с органами государственной власти, реализации полномочий и обязанностей власти по отношению к людям, их проблемам. Через принятие конкретных решений в интересах людей формируется доверие к органам власти всех уровней, особенно остро это ощущается людьми в небольших территориях, где власть максимально приближена к ним.

Беда может случиться с каждым, ежегодные наводнения на территории области подтверждают эти слова. Накопленный опыт оказания помощи людям, пострадавшим от стихийных бедствий, убеждает, что задача оказания поддержки, социальной помощи тем, кто попал в трудную жизненную ситуацию, – это самая главная по важности задача. Для ее решения должны быть использованы все способы и рычаги, в том числе на основе взаимодействия уполномоченного с органами государственной власти области.

РОСТ ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ ГРАЖДАН КАК ФАКТОР, ОГРАНИЧИВАЮЩИЙ ВОЗМОЖНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ



Александр Михайлович Капустин,
уполномоченный по правам человека
в Смоленской области

На протяжении ряда лет в адрес уполномоченного по правам человека в Смоленской области поступают обращения, касающиеся вопросов кредитования. Большая часть таких обращений связана с возникающими трудностями погашения кредитов (долгами перед кредитными организациями). Граждане от безысходности интересуются возможностью и порядком инициирования собственного банкротства.

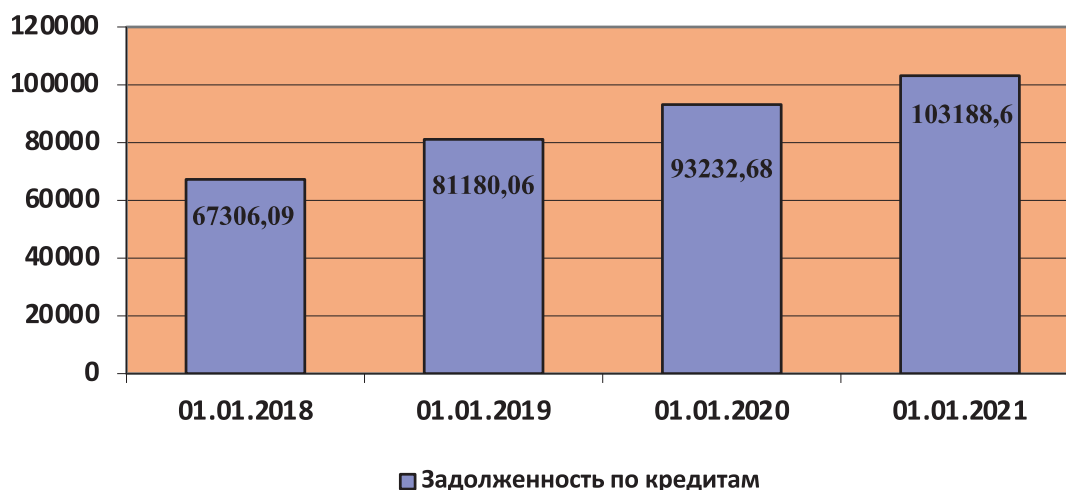
Согласно информации отделения по Смоленской области Главного Управления по ЦФО Центрального банка Российской Федерации за последние годы отмечается серьезный рост долговой нагрузки на заемщиков – физических лиц в нашем регионе. Так, задолженность

по кредитам, предоставленным физическим лицам (в млн руб.) на 1 января 2019 г. составляла 81 180,06 (на 1 января 2018 г. – 67 306,09), а к 1 января 2020 г. она составила 93 232,68. На 1 января 2021 г. эта задолженность выросла до 103 188,6.

Проблема возврата кредита в настоящее время является достаточно актуальной. Это связано с активной работой кредитных организаций по привлечению клиентов. С начала 2017 года стремительными темпами понижались стартовые ставки по кредитам, появились новые «льготные» предложения для заемщиков от банков. При таких условиях все большее количество граждан полагают, что в состоянии взять и вернуть кредит. Получив широкое развитие, кредитование превратилось в один из наиболее популярных инструментов для удовлетворения своих потребностей с использованием заемных средств банка. Конкурируя друг с другом, банки предлагают различные программы кредитования, ориентированные практически на любую категорию платежеспособных заемщиков. Понятие кредит стало знакомо практически каждому. Однако кажущаяся доступность кредита и низкая правовая осведомленность потенциальных заемщиков приводят к негативным, в том числе социальным, последствиям.

Срок ипотечного кредитования достаточно длительный, и за это время может случиться все что угодно. Может сложиться такая ситуация, что возникнут

Динамика задолженности по кредитам, предоставленным физическим лицам в Смоленской области (млн руб.)



проблемы с возвратом кредита. В этом случае, если все документы оформлены правильно с юридической и финансовой точки зрения, есть возможность с разрешения банка продать квартиру. При этом могут остаться средства на приобретение жилья по меньшей стоимости.

Наряду с указанными рисками по ипотечному кредиту, возникновение которых не исключено, можно выделить следующие:

- потеря трудоспособности заемщика;
- взыскание на недвижимое имущество;
- требование о досрочном возврате ипотечного кредита.

Основная опасность ипотеки, с которой может столкнуться любой заемщик – невозможность выполнять свои обязательства перед банком, то есть выплачивать кредит. Страхование риска утраты трудоспособности является обязательным требованием при оформлении ипотечного кредита, но заемщик не может быть абсолютно уверен, что причина, по которой он стал нетрудоспособным, будет являться гарантированным основанием для перечисления страховой компанией выплаты для погашения кредита.

В результате заемщик может столкнуться с ситуацией, когда он не только не может погашать кредит, но и получить страховую выплату не представляется возможным. Последствия такой ситуации предсказуемы – заложенное недвижимое имущество продается банком, средства, полученные от продажи, идут на погашение кредита.

Другая опасность ипотеки состоит в том, что банк вправе обратиться взыскание на заложенное недвижимое имущество не только когда заемщик не выполняет свои обязательства по ипотеке, но и когда выполнение таких обязательств осуществляется ненадлежащим образом. Законодательство предоставляет банку возможность воспользоваться таким правом при нарушении сроков внесения ежемесячных платежей, если такие нарушения возникли более 3 раз в течение 12 месяцев.

Существует ряд ситуаций, когда банк вправе потребовать полного возврата ипотечного кредита, несмотря на отсутствие нарушений условий договора со стороны заемщика. К таким ситуациям следует отнести нарушение условий эксплуатации заложенной недвижимости

(перепланировка, ремонт без согласования с банком и т. д.), а также несоблюдение обязанностей по ее страхованию.

В том случае, если все же возникла ситуация, осложняющая возможность выплаты кредита на установленных условиях, представляется целесообразным обратиться в кредитную организацию за получением имеющихся финансовых инструментов – например, реструктуризацией и рефинансированием, которые могут помочь исправить положение.

Мониторинг поступающих обращений показывает, что рост закредитованности связан с ухудшением платежной дисциплины заемщиков. Это является следствием растущей инфляции, роста цен и снижения уровня реально располагаемых доходов населения. Как объясняют сами должники, все больше средств они вынуждены тратить на оплату товаров и услуг первой необходимости и все меньше остается на погашение ранее взятых кредитов. В 2020 году данную ситуацию существенно усугубили последствия пандемии «COVID-19».

Но инфляция и снижение доходов – далеко не единственные причины растущей просроченной задолженности. Есть еще элементарная финансовая неграмотность. Заемщики берут кредиты, не вникая в условия кредитных договоров и не оценив объективно свои финансовые возможности.

В сложившейся ситуации государство и бизнес должны взаимодействовать, предпринимая комплексные меры в борьбе за повышение финансовой грамотности населения. Первый шаг уже сделан – принят закон о потребительском кредите, который значительно повысил для заемщика прозрачность условий кредитования. Но вряд ли на этом можно поставить точку. Необходимы постоянная информационно-разъяснительная работа со стороны государственных органов, публи-

кации специальных материалов в СМИ, информационные кампании различных финансовых организаций.

Для исправления негативной ситуации на рынке кредитования Центробанк постоянно вводит меры, призванные снизить темпы его роста, особенно рискованного для граждан. Так, например, с 1 октября 2019 г. кредитные организации обязаны осуществлять расчет показателя долговой нагрузки заемщика (далее – ПДН) по вновь предоставленным кредитам физическим лицам. Это делается в целях дестимулирования предоставления необеспеченных кредитов заемщикам с высоким уровнем долговой нагрузки. По мнению специалистов, такие меры Центрального банка в настоящий момент главным образом являются превентивными в отношении банков и направлены на усиление устойчивости банковского сектора. Существенные изменения могут произойти после того, как государство усилит стимулирование социальной сферы и потребительского спроса через повышение доходов населения. Здесь представляется важным проанализировать – какие социальные группы находятся в наибольшем риске.

В 2019 году на законодательном уровне введена возможность применения так называемых «кредитных каникул», предполагающих отсрочку по платежам для заемщиков, которые попали в трудную жизненную ситуацию. Например, тяжело заболели и надолго лишились работы. После «каникул» выплаты должны продолжаться по первоначальным условиям договора, пропущенные взносы отодвинутся на конец срока кредита. Очевидно, что целью «кредитных каникул» было не только поддержать потенциально «проблемных» заемщиков, но и дополнительно стимулировать спрос на кредиты со стороны отдельных групп граждан. В случае же с необеспеченным

кредитованием стоит как раз обратная задача – сдержать рынок.

В настоящее время обсуждается возможность «списания наиболее проблемных кредитов». Представляется, что если правительство анонсирует такую программу, оно практически подталкивает людей к тому, чтобы они набирали еще больше кредитов, надеясь на помощь государства.

Серьезным шагом к решению проблемы видится то, что с 2015 года люди получили возможность инициировать собственное банкротство. При этом не каждый имел достаточно средств, чтобы объявить себя финансово несостоятельным. Банкротство являлось элитной финансовой услугой – цена вопроса в 80–130 тыс. рублей. Учитывая рассматриваемую в данном случае категорию граждан, такая сумма непомерно велика. Идея упростить и снизить стоимость банкротства обсуждалась давно.

С 1 сентября 2020 г. для физических лиц предусмотрен внесудебный порядок банкротства (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части внесудебного банкротства гражданина») по заявлению через многофункциональные центры (МФЦ). Такой механизм позволяет избавиться от долгов перед кредиторами, если их невозможно погасить, а средств и имущества у должника нет. Оформить банкротство через МФЦ может гражданин, у которого общий размер долгов составляет от 50 000 до 500 000 рублей. Если сумма больше, банкротство можно оформить только в судебном порядке. При этом внесудебная процедура банкротства возможна лишь при совпадении таких условий:

1. В отношении должника окончено исполнительное производство в связи

с тем, что у него нет имущества, на которое можно обратить взыскание, то есть на основании пункта 4 части 1 статьи 46 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Исполнительный лист возвращен.

2. После возвращения исполнительного документа взыскателю не возбуждались другие исполнительные производства, которые не окончены или не прекращены на момент проверки МФЦ.

На практике приведенные выше условия нередко становятся серьезным препятствием к началу процедуры внесудебного банкротства. Кроме того, следует отметить, что сама процедура банкротства физического лица имеет ряд негативных последствий для банкрота, ограничивающих определенные права.

Представляется, что различные применяемые в настоящее время меры по поддержке заемщиков (в том числе и возможность признания банкротом) – это временные сдерживающие рычаги, а не принципиально координационные меры. Видится, что снижать риск возможных негативных последствий можно за счет структурных изменений на рынке кредитования. Банки должны постепенно переходить от необеспеченного кредитования к залоговому. Также в немалой степени работа по нейтрализации рисков может заключаться в увеличении благосостояния населения: если экономика будет расти и реальные доходы граждан тоже, то платить по кредитам они не перестанут.

В целом анализ обращений по финансовым вопросам, поступающих к уполномоченному по правам человека в Смоленской области, позволяет обозначить некоторые существующие сегодня в данной сфере проблемы:

1. Нарушения со стороны банков: навязывание услуг, несообщение достоверной



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Смоленской области

информации, незаконное взимание дополнительных комиссий.

2. Наличие многочисленных кредитных фирм, которые по законодательству не отвечают за последствия обмана.

4. Некачественная (необъективная) оценка платежеспособности заемщика;

5. Низкая финансовая грамотность населения при высокой финансовой активности.

6. Несерьезное отношение со стороны заемщиков к подписываемым документам.

Учитывая большую социальную значимость обозначенной проблемы,

в целях обеспечения реализации и защиты прав и законных интересов граждан уполномоченным по правам человека в Смоленской области планируется проведение рабочих встреч с привлечением к участию в них руководителей всех заинтересованных, компетентных органов, ведомств, организаций и учреждений, работающих в сфере кредитования. Особое внимание будет уделено мерам по повышению правовой и финансовой информированности и грамотности населения, консолидации общих усилий в этом направлении.

НОВЫЙ ЭТАП – НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ



Елена Геннадьевна Карташова,
уполномоченный по правам человека
в Томской области

Одной из важнейших функций регионального правозащитника является содействие совершенствованию законодательства в области прав и свобод граждан и приведению его в соответствие с федеральным законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права.

В целях реализации указанной функции уполномоченный по правам человека в Томской области использует следующие механизмы.

Подготовка мотивированного заключения по результатам анализа проекта нормативного правового акта по обращению органа государственной власти. В аппарат уполномоченного ежегодно поступает порядка 10 проектов нормативных пра-

вовых актов, дальнейшая работа над которыми продолжается с учетом мнения государственного правозащитника.

Так, например, в 2020 году из думы Томской области на согласование уполномоченного поступил проект закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Томской области». Данным проектом было предложено исключить из действующей региональной программы капитального ремонта многоквартирных домов, в которых имеются три и четыре квартиры, только после возврата собственниками денежных средств, использованных ранее на оказание услуги и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирного дома.

В заключении на указанный законопроект уполномоченный обратил внимание законодателя на то, что его положения, вопреки нормам статьи 174 Жилищного кодекса Российской Федерации, предполагают возложение незапланированных расходов на граждан, среди которых немало лиц, относящихся к социально-незащищенным слоям населения. Кроме того, законопроектом не было регламентировано, каким образом будет осуществляться возврат уже использованных на ремонт общего имущества денежных средств.

При дальнейшей работе над законопроектом замечание уполномоченного

было учтено в полном объеме – его доработанная редакция не содержит в качестве условия исключения из региональной программы капитального ремонта таких домов, обязательный возврат собственниками денежных средств, использованных ранее на оказание услуги и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирного дома.

Еще одним инструментом в работе омбудсмена является выработка предложений по совершенствованию действующих нормативных правовых актов в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина, по результатам рассмотрения обращений граждан, поступивших в аппарат Уполномоченного.

Предложения направляются в орган, принявший акт, а также излагаются в ежегодном докладе о результатах деятельности регионального омбудсмена.

Так, с учетом предложений уполномоченного по правам человека в Томской области был расширен перечень категорий граждан, имеющих право на бесплатную юридическую помощь в Томской области, были внесены изменения в законодательство в сфере реализации жилищных прав лиц из числа детей-сирот, которые устранили существовавшую дискриминацию указанной категории граждан, добивавшихся положенного им жилья в судебном порядке (прежде, при обращении в суд из-за особенностей правового регулирования лица из числа детей «теряли» несколько квадратных метров будущего жилья).

Ранее одной из форм деятельности уполномоченного, направленной на совершенствование законодательства, была подготовка заключений по итогам проведения независимой антикоррупционной экспертизы. В 2013 году уполномоченным по правам человека в Томской области получена аккредитация в Минюсте

России в качестве независимого антикоррупционного эксперта сроком на пять лет.

Всего с момента аккредитации в качестве независимого антикоррупционного эксперта уполномоченным были подготовлены 10 заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов с выводами о наличии в проверенных документах коррупциогенных факторов. Все замечания уполномоченного были признаны обоснованными органами, принявшими акты.

Но в октябре 2018 года Минюст России отказал уполномоченному в продлении аккредитации по причине того, что данная структура является государственным органом.

В ноябре 2020 года арсенал правозащитных механизмов уполномоченного по правам человека в Томской области пополнился путем наделения его правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе власти региона. В статью 63 Устава (Основного Закона) Томской области были внесены изменения, согласно которым региональный омбудсмен был отнесен к субъектам права законодательной инициативы в Законодательной Думе Томской области.

Уже в марте 2021 года уполномоченный воспользовался предоставленной ему возможностью и внес на рассмотрение областной думы законопроект, подготовленный в целях совершенствования отдельных положений Закона Томской области от 09.08.2005 № 118-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Томской области», а также в связи с изменениями федерального законодательства.

Законопроектом предлагается включить в число адресатов, которым направляется текст доклада о результатах деятельности уполномоченного по правам



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Томской области

человека в Томской области, Общественную палату Томской области, деятельность которой, как и деятельность уполномоченного, направлена на защиту прав и свобод граждан Российской Федерации.

Доклады уполномоченных по правам человека, в соответствии с региональными законами, направляются в Общественные палаты в Новосибирской, Ростовской, Тверской, Ульяновской областях, в Приморском крае.

Иные изменения, предложенные законопроектом, направлены на приведение

областного закона в соответствие с положениями статьи 16.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в актуальной редакции.

В дальнейшем планируется использовать предоставленное региональному правозащитнику право законодательной инициативы в целях более полной реализации стоящих перед ним задач.

ДОСТУПНОСТЬ – ДЛЯ ВСЕХ



Ирина Михайловна Касьянова,
уполномоченный Омской области
по правам человека

Уполномоченный Омской области по правам человека неоднократно обращала внимание на проблему доступности ряда важных социальных объектов. Мониторинг публикаций в СМИ, сообщений в социальных сетях, анализ обращения граждан по данным вопросам позволяет говорить о том, что в этом направлении уже наметилась положительная тенденция. Так, здания, в которых находятся органы власти всех уровней, объекты социальной значимости, в том числе образовательные организации, многофункциональные центры, поликлиники и больницы, оборудованы необходимой инфраструктурой для маломобильных граждан и лиц с ограниченными возможностями здоровья. Но

следует отметить, что планировка и монтаж этой инфраструктуры зачастую требуют серьезных финансовых вложений и в бюджетной сфере не всегда возможно оперативно решить эти вопросы.

К сожалению, зачастую граждане из числа инвалидов-колясочников испытывают затруднения с посещением культурно-массовых мероприятий. Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 2800 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ» для них предусмотрена возможность посетить музеи, театры, кинотеатры, концерты. Для удобства посещения организации культуры изыскивают возможность повысить доступность объекта. Так, вновь вводимые в эксплуатацию здания и сооружения уже проектируются с учетом конструктивных элементов, необходимых для маломобильных групп населения. Но ряд объектов, где проходят спектакли, концерты и показы фильмов, был построен еще задолго до формирования условий по-настоящему доступной среды.

30 января 2021 г. в Бюджетном учреждении культуры Омской области (далее – БУК) «Омский государственный музыкальный театр» состоялось тестирование доступности безбарьерной среды представителями общественной организации инвалидов-колясочников города Омска «Сильные духом».

Здание БУК «Омский государственный музыкальный театр» было



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного Омской области по правам человека

построено в 1971–1982 годах, а проектировалось еще раньше, поэтому ряд конструктивных элементов, предусмотренных группой проектировщиков, не соответствует современным требованиям доступности для маломобильных категорий граждан. При этом в рамках благоустройства прилегающей к театру территории, проводимого по программе «Формирование комфортной городской среды», были предусмотрены проектом

и выполнены элементы, необходимые для передвижения людей с ограниченными возможностями и маломобильных граждан. Со стороны улицы 10 лет Октября от пешеходного перехода до входных дверей театра смонтированы пологие удобные пандусы с поручнями и тактильная плитка. Внутри здания также предусмотрены пандусы и приобретен передвижной подъемник для инвалидов колясок.

Однако в процессе тестирования безбарьерной среды внутри театра омичи с ограниченными возможностями передвижения столкнулись с рядом проблем. Одна из них – несоответствие угла наклона пандусов для самостоятельного подъема по лестнице и спуску с нее. Вторая – невозможность или трудность крепления инвалидных кресел к автоматическому подъемнику, а также недостаточная ширина лестничных маршей для правильной и безопасной работы подъемника. Все это обусловлено конструктивными элементами здания – высота ступеней и ширина лестничных маршей не позволяют смонтировать конструкции для инвалидов максимально удобно. Однако, по заверению представителя администрации театра, уже ведется подготовка документов к проектированию лифтового подъемника с 1 на 2 этаж здания, что значительно облегчит перемещение инвалидов внутри театра.

Тестирование безбарьерной среды, которое прошло в Музыкальном театре, показало уровень подготовки к приему таких зрителей и готовность персонала театра оказывать содействие людям с инвалидностью в передвижении по этому зданию. К сожалению, в готовом здании, которое эксплуатируется уже почти 40 лет, трудно проводить кардинальную реконструкцию, однако руководство театра делает все возможное для реализации прав зрителей всех категорий на посещение спектаклей, на приобщение к культурным ценностям.

По итогам тестирования безбарьерной среды региональным омбудсменом подготовлено письмо на имя Министра культуры Омской области для дальнейшего улучшения качества обслуживания посетителей с ограниченными возможностями.

Вышеуказанный пример дискомфорта, с которым зачастую сталкиваются

маломобильные граждане при посещении учреждений культуры, к сожалению, не единичен.

Так, в начале 2020 года к уполномоченному Омской области по правам человека поступила жалоба от гражданина П. на нарушение права инвалидов-колясочников на доступную среду в связи с бездействием администрации Бюджетного учреждения культуры Омской области «Государственный центр народного творчества» (далее – БУК «ГЦНТ»), расположенного по адресу: г. Омск, пр. Мира, д. 58.

В данном случае администрацией учреждения не были предприняты исчерпывающие меры к должному обустройству на входе в культурно-досуговый центр пандуса и поручней для удобства доступа посетителей из числа маломобильных категорий граждан. В частности, в обращении было указано на имеющиеся пандусы с неудобным углом наклона и несоответствие их ширины колее инвалидных колясок, что вынуждает инвалидов просить помощи у волонтеров, которые заносят колясочников в здание на руках. Такие неудобства становятся одной из основных причин, по которым маломобильные граждане просто избегают посещения данного учреждения культуры.

Уполномоченный лично выехала на место 12 февраля 2020 г. и нашла подтверждение фактов, указанных в обращении. Кроме этого, на момент проверки площадь перед БУК «ГЦНТ» и ступени на входе не были очищены от снега и льда, что также существенно ограничивало возможность входа в учреждение для маломобильных групп граждан.

В соответствии с Соглашением о сотрудничестве между уполномоченным Омской области по правам человека и прокуратурой Омской области уполномоченный обратился с просьбой



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного Омской области по правам человека

о проведении сотрудниками прокуратуры проверки по указанным фактам.

Итогом совместно проделанной работы стала разработка в БУК «ГЦНТ» Плана адаптации для маломобильных групп населения (далее – МГН), согласно которому разработан проект на конструктивное решение устройства пандусов. На проведение данного вида работ Министерством культуры Омской области в марте 2020 года были выделены финансовые средства и осуществлена подготовка проектно-сметной документации. Очистка прилегающей к территории учреждения культуры от снега и наледи была произведена сразу же после поступления обращения уполномоченного.

Кроме того, Министерство культуры Омской области, руководство БУК «ГЦНТ» взяли на особый контроль вопросы обеспечения доступной среды

для маломобильных групп населения, а также гарантировали, что до полного окончания работ по обустройству пандуса, воспользоваться которым возможно без посторонней помощи, службами учреждения будет оказываться помощь в перемещении лица с ограниченными возможностями здоровья к месту проведения мероприятия в БУК «ГЦНТ».

Внимание к теме формирования безбарьерной среды не ослабевает год от года. Доступная среда, доступность объектов культуры позволяет людям с ограниченными возможностями беспрепятственно достичь места назначения и воспользоваться услугой, а это исключает нарушение прав инвалидов, способствует их адаптации и интеграции в общество, повышает экономический и социальный статус человека с инвалидностью.

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ В АКТИВНОМ ПОИСКЕ



Оксана Анатольевна Кислицына,
уполномоченный по правам человека
в Нижегородской области

За годы своей деятельности региональные уполномоченные по правам человека превратились в эффективный правозащитный институт. Однако в современных условиях недостаточно быть просто квалифицированным юристом, чтобы завоевать истинный авторитет и признание. Омбудсмену необходимо быть активным участником социальных процессов, происходящих в регионе, находиться в курсе настроений общества, знать нужды и чаяния земляков, незамедлительно реагировать на события, затрагивающие интересы широкого круга лиц, будь то крупная коммунальная авария или «громкое» преступление.

Такие требования означают переход от привычной работы по обращениям

граждан к инициативному выявлению резонансных правозащитных ситуаций, когда региональному уполномоченному необходимо определить свою позицию и в сжатые сроки принимать действенные меры по защите прав и свобод граждан. Для этого сотрудники аппарата уполномоченного осуществляют постоянный мониторинг ситуации, используя различные источники информации – социальные сети, СМИ, волонтеров.

Примеров достаточно много. *Можно рассмотреть ситуацию февраля 2021 года, когда популярный нижегородский телеграм-канал «Ni Mash» разместил сюжет о проживании семьи в расселенном аварийном доме в Московском районе Нижнего Новгорода. История тянется не первый год. Получив еще в 2018 году компенсацию за аварийное жилье, нижегородки – 80-летняя мама и ее 53-летняя дочь – не спешили решить свой жилищный вопрос. Стоит отметить, что администрация района предлагала различные варианты, но женщины по различным причинам их отклоняли. Положение стало угрожающим после отключения в доме электроэнергии и водоснабжения.*

В день размещения тревожной информации состоялся выезд уполномоченного и сотрудников аппарата в проблемную квартиру. И хотя в данном случае можно говорить не о нарушении прав граждан, а о некой социальной пассивности возрастных женщин, впервые для себя оказавшихся в сложной ситуации,

по просьбе регионального омбудсмана органами местного самоуправления были приняты меры по временному размещению семьи в безопасных условиях. В результате уже утром следующего дня семья переехала в маневренный фонд.

Стоит отметить, что в случаях, когда речь идет о нарушениях прав граждан, пристальное внимание СМИ и социальных сетей порой не приветствуется должностными лицами. Для правозащитников же огласка – это серьезное подспорье, способ побудить чиновников к активным действиям. Так, внимание уполномоченного по правам человека в Нижегородской области привлек вышедший в эфире региональной телекомпании сюжет о проблемах с получением гражданства 92-летней гражданки И. Четверть века назад она приехала в Нижегородскую область к родственникам из республики бывшего Советского Союза. До определенного момента отсутствие правового статуса И. на территории Российской Федерации не осложняло жизнь семьи, но со временем определение ее российского гражданства стало необходимым. Однако объективные факторы – слабое здоровье заявительницы, утеря ряда документов и разночтения в сохранившихся – делали обращения в подразделения федеральной миграционной службы безрезультатными.

Уполномоченный и журналисты, включаясь в ситуацию, понимали всю ее сложность. С одной стороны, состояние здоровья заявительницы делало необходимым скорейшее решение вопроса. С другой стороны, процессы идентификации личности гражданки и определения наличия российского гражданства жестко регламентированы нормативными документами, которые должностные лица ОВД обязаны неукоснительно соблюдать.

Была организована совместная работа семьи заявительницы, сотрудников

аппарата уполномоченного и управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области. В результате слаженной работы, все этапы которой освещались тележурналистами, в короткие сроки удалось провести необходимые административные процедуры и вручить гражданке И. первый (в ее 92 года) российский паспорт.

Социальная активность и публичность регионального уполномоченного делает его настоящим лидером общественного мнения. Государственный правозащитник получает возможность не просто быть в курсе современных проблем общества, но и самостоятельно формировать повестку дня. Достаточно показателен пример влияния нижегородского омбудсмана на общественное сознание при обсуждении вопросов оказания населению недобросовестных юридических услуг.

Для уполномоченного по правам человека в Нижегородской области эта тема стала отдельным направлением с 2019 года, когда на координационном совете омбудсменов Приволжского федерального округа был отмечен повсеместный рост числа изготовленных по шаблону обращений граждан к различным должностным лицам, отличающихся высокой стоимостью при низком качестве подготовки документов.

Аппаратом нижегородского уполномоченного был проведен анализ ситуации в регионе, в ходе которого было установлено, что вопросы оказания гражданам услуг правового характера сомнительного качества для Нижегородской области также являются актуальными. Выводы правозащитников подтвердили и результаты опроса общественного мнения.

Так, в Нижегородской области 44 % из 750 опрошенных участников проекта «Развитие общественно-государственного партнерства как эффективного

инструмента правовой поддержки и просвещения малоимущих и социально незащищенных граждан Нижегородской области» имели негативный опыт обращения в юридические фирмы. При этом 19 % респондентов отметили низкую квалификацию специалистов, 13 % – завышенные расценки за достигнутый результат, 12 % – оплату за отрицательный результат.

К разработке путей решения проблемы было подключено профессиональное юридическое сообщество. В феврале 2020 года состоялось тематическое заседание Экспертного совета при уполномоченном по правам человека, на котором представители профессионального юридического сообщества Нижегородской области разделили беспокойство регионального омбудсмена ростом числа недобросовестных услуг правового характера. Инициированная омбудсменом тема стала звучать в нижегородских СМИ.

Как реакция на позицию регионального омбудсмена, в Нижегородской области, была создана группа «Мы за честных юристов», объединившая часть представителей рынка правовых услуг, которые рассматривают действия своих непорядочных коллег как подрывающие доверие и престиж юридической профессии в целом. Активисты группы провели круглый стол «Недобросовестные юристы», начали проводить соответствующую разъяснительную работу с населением.

Студенческой юридической клиникой «ВШЭ – Нижний Новгород» разработана памятка для граждан по выбору организаций, оказывающих правовые услуги. Пособие разместили на сайтах все 6 юрклиник нижегородских вузов, ряд электронных СМИ.

К мнению уполномоченного прислушались и региональные органы исполнительные власти. В 2020 году были соз-

даны две бюджетные правозащитные организации – ГКУ НО «Государственное юридическое бюро Нижегородской области» и ГБУ НО «Центр правового консультирования граждан и юридических лиц». По мнению уполномоченного, это явилось важным этапом развития системы бесплатной юридической помощи и ярким примером заинтересованности государства в квалифицированной правовой поддержке социально не защищенных граждан. Все указанные процессы в совокупности дают уполномоченному определенную надежду на очищение рынка правовых услуг.

Заметность и рост влияния уполномоченного в регионе способствует увеличению числа обращений граждан в его адрес. Поэтому еще одним перспективным направлением развития государственного правозащитного института является поиск партнеров, имеющих необходимую компетенцию и активную гражданскую позицию.

В настоящее время ресурсы традиционных союзников омбудсмена – органов исполнительной власти и муниципалитетов, территориальных подразделений правоохранительных и контрольно-надзорных органов, профессионального юридического сообщества – уже задействованы, как правило, в полном объеме. Поэтому искать соратников уполномоченному логично среди некоммерческих негосударственных организаций, работающих с такими категориями граждан, как люди с инвалидностью, проблемные семьи, пенсионеры, дети-сироты, лица, находящиеся в местах лишения свободы и так далее.

Попробуем проанализировать эффективность взаимодействия уполномоченного по правам человека в Нижегородской области с институтами гражданского общества в сфере защиты прав людей с инвалидностью и понять, насколько это

сотрудничество ценно для государственного правозащитного института.

Стоит отметить, что в Нижегородской области профильные НКО, объединяющие инвалидов и членов их семей, такие как «Инватур», «Ковчег», «Камерата», «Верас», «Перспектива» и многие другие, за годы своей деятельности выросли в крупные организации, имеющие серьезный административный и материальный ресурс, собственные юридические и социальные службы. В этих условиях взаимодействие институтов гражданского общества с уполномоченным становится сотрудничеством двух равноправных партнеров, позволяющим решать важные для каждой из сторон задачи.

Одной из основных направлений работы профильных НКО является инклюзив людей с инвалидностью, их активная включенность во все сферы общественной жизни. Для достижения этой цели тема жизнедеятельности граждан с ограничениями по здоровью должна быть постоянно «на повестке дня» в СМИ и соцсетях. Региональный омбудсмен, являясь одним из признанных лидеров общественного мнения, регулярно участвует во многих акциях, организованных волонтерами, таких как благотворительный боулинг-турнир НРО «Верас», экскурсии для колясочников НРО «Инватур» или «Завтрак в темноте» НРО «Перспектива».

Показательным примером является приглашение сотрудников аппарата уполномоченного в качестве почетных гостей на необычную свадебную церемонию, которая прошла 18 августа 2020 г. в Нижегородском Дворце бракосочетания. Аппарат омбудсмента оказывал содействие в организации свадебного торжества семье, муж и жена в которой являются инвалидами.

Также интересен опыт поддержки нижегородским уполномоченным социально-активных общественных организаций,

наделенных правом проведения общественного мониторинга. Так, уполномоченный принял участие в организованной центром реабилитации инвалидов по зрению «Камерата» оценке пешеходной доступности объектов притяжения для слабовидящих людей. В рамках акции сотрудники аппарата омбудсмента вместе с общественниками прошли по самым востребованным для инвалидов по зрению маршрутам от остановок общественного транспорта до школы-интерната имени Николая Островского и областного общества слепых.

Кроме того, региональным правозащитным институтом было поддержано начинание НРО «Инватур» о проведении мониторинга организации парковочного пространства для автомобилей людей с инвалидностью около медицинских организаций.

Такая активная включенность волонтеров НКО, объединяющих людей с инвалидностью, в тему создания безбарьерной среды для маломобильных граждан позволила привлечь их в качестве экспертов при подготовке Специального доклада уполномоченного «Доступная среда для граждан с ограниченными возможностями». Это совместный труд уполномоченного и региональной Общественной палаты был представлен 7 октября 2020 г. на заседании Совета при правительстве Нижегородской области по вопросам попечительства в социальной сфере. Примечательно, что доклад являлся не только мониторингом ситуации, но и сводом предложений по улучшению условий жизнедеятельности для маломобильных граждан.

Взаимодействуя с общественными организациями людей с инвалидностью, уполномоченный наиболее успешно реализует свою главную функцию по защите прав и интересов граждан. *Так, к уполномоченному в интересах своего*



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Нижегородской области

несовершеннолетнего сына-инвалида обратилась жительница областного центра К. по вопросу установки электрического подъемника на пригласительном марше первого этажа. Ребенку уже исполнилось 14 лет, и поднять кресло-коляску по наклонному пандусу стало для матери практически непосильно, тем более, в доме старого типа наклон лестничного марша не соответствует нормативам, при которых предусмотрена возможность установки безопасного и удобного пандуса.

По инициативе уполномоченного проведена межведомственная рабочая встреча по вопросу определения возможных конструктивных решений в подъезде жилого дома для обеспечения доступности с участием представителей администрации Автозаводского района, аппарата городской думы города Нижнего Новгорода и контрольно-надзорных органов. По итогам организовано общее собрание собственников по вопросу использования общего имущества для обустройства электрического подъемника без использования средств собственников многоквартирного дома. Большинством голосов было принято положительное решение. Для установки подъемника были привлечены средства благотворителей и депутатов.

Консультативную помощь в разрешении данной правозащитной ситуации оказали юристы НРО «Инватур». Следует отметить, что один из них – Дмитрий Балыкин – награжден престижной наградой федерального Уполномоченного по правам человека – медалью «Спешите делать добро».

Наиболее полно и результативно сотрудничество правозащитников и активистов институтов гражданского общества осуществляется в рамках социальных проектов, получающих поддержку грантов Президента России на развитие граж-

данского общества. За последние годы нижегородский уполномоченный поддержал и принял участие сразу в нескольких подобных мероприятиях – «Доступное гостеприимство», «Школа активной жизни», «Инновации для интеграции», «Мобилизация» и ряд других.

Подобные правозащитные проекты, осуществляемые при координирующей роли уполномоченного, позволяют комплексно решать сразу все основные задачи, стоящие перед институтом омбудсмена – и правозащиту, и правотворчество, и посредничество, и, конечно же, правовое просвещение. При этом, как правило, активисты-общественники предлагают к реализации весьма креативные решения.

Так, интересным направлением проекта «Мобилизация» является визуализация доступности объектов притяжения граждан. Во время этого процесса команда проекта с согласия собственника помещения осуществляет видеозапись передвижения человека с инвалидностью по зданию, акцентируя внимание на удобстве пользования парковками, лестницами, дверями, санузлами и так далее. Затем видео размещается на сайте НРО «Инватур» в разделе «Доступное гостеприимство», чтобы люди с инвалидностью могли подобрать удобные для себя социально значимые объекты – отели, торговые центры, достопримечательности. Уже сейчас в архиве организации несколько десятков видео, после просмотра которых маломобильные граждане сами решают, насколько эта гостиница, ресторан или театр будут удобны для них.

Команда проекта подчеркивает, что они не оценивают уровень доступности, а показывают, как человек на инвалидной коляске передвигается по тому или иному помещению без посторонней помощи. Предлагаемые методы являются не формой контроля, а способом решения

проблемы. Собственник, добровольно предлагая помещение для визуализации, готовится к этому процессу и повышает уровень комфортности объекта для людей с инвалидностью.

В настоящее время особый интерес уполномоченного вызывает реализация в Нижегородской области проекта Общероссийского народного фронта «Регион заботы», предусматривающего деятельность первой в России независимой региональной службы защиты прав людей с психическими расстройствами. Ее учредителем выступает правительство Нижегородской области, а в наблюдательный совет входят представители Министерства социальной политики Нижегородской области, Министерства здравоохранения, ГКУ НО «Госюрбюро», а также представители социально ориентированных некоммерческих организаций.

Специалисты будут оказывать комплексную поддержку людям с менталь-

ными нарушениями в вопросах оформления собственности, трудоустройства, получения образования и восстановления дееспособности. Безусловно, аппарат нижегородского уполномоченного будет оказывать всемерное содействие в реализации данного правозащитного проекта.

Таким образом, можно обозначить некоторые перспективные направления развития института региональных уполномоченных по правам человека в современных условиях. Во-первых, это работа на опережение – переход от заявительного к выявительному принципу работы с обращениями. Во-вторых, формирование широкого круга соратников из числа активистов некоммерческих организаций.

По-видимому, таково требование сегодняшнего дня – правозащитникам следует быть в постоянном активном поиске нуждающихся в помощи граждан, актуальных для общества проблем и союзников по их разрешению.

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ЦВСИГ УМВД РОССИИ ПО ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ



Александр Алексеевич Лабейкин,
уполномоченный по правам человека
в Орловской области

Особое внимание в своей работе уполномоченный уделяет работе Центра временного содержания иностранных граждан – ЦВСИГ УМВД России по Орловской области.

Учреждение в числе первых в Российской Федерации было создано в 2013 году как структурное подразделение соцзащиты населения Орловской области. С 1 января 2014 г. оно перешло в ведение УФМС России по Орловской области, а в июле 2016 года, в связи с ликвидацией УФМС России по Орловской области, как Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Орловской области (далее – Центр).

С 2016 года по настоящее время в Центр было принято 978 иностранных граждан, как подлежащих выдворению, так и депортации за пределы Российской Федерации¹.

Среднесуточная наполняемость учреждения в разные годы составляла от 20 до 30 человек.

Основными задачами Центра являются:

- содержание иностранных граждан и лиц без гражданства в целях обеспечения исполнения принятых в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях постановления судьи, о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, решения о депортации либо решения о передаче (приеме) иностранного гражданина Российской Федерации иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;
- обеспечение безопасности, законных прав и интересов иностранных граждан, содержащихся в Центре, а также лиц, находящихся на его территории.

К его основным функциям относятся:

- прием, размещение, содержание иностранных граждан и обеспечение режима, предусматривающего ограничение свободы передвижения и исключаящего возможность самовольного оставления Центра указанными лицами;
- реализация мероприятий, направленных на обеспечение прав иностранных

¹ Информация УМВД России по Орловской области от 19 февраля 2021 г.

граждан (в том числе питание и материально-бытовое обеспечение);

- организация оказания медицинской помощи иностранным гражданам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Штатная численность Центра – 22 человека. Общая наполняемость составляет 50 человек, которые размещаются в 11 комнатах, одна из них предусмотрена для содержания (проживания) женщин (женщин с детьми). Каждая комната оборудована умывальником с горячей и холодной водой, санузлом. В здании учреждения установлены две стиральные машины для стирки личных вещей иностранных граждан. В комнатах с наполняемостью более 5 человек имеются телевизоры для просмотра информационных телепередач. Для проведения досуга иностранным гражданам силами сотрудников собрана небольшая библиотека. По желанию предоставляются настольные игры.

В настоящее время заключены государственные контракты на оказание услуг по предоставлению горячего трехразового питания для иностранных граждан; стирке и глажению постельного белья для иностранных граждан; обеспечению охраны Центра.

В свою очередь заключен договор на проведение флюорографического исследования иностранных граждан, поступающих в Центр, с БУЗ Орловской области «Детская поликлиника № 1».

Нормативно-правовая база деятельности Центра:

- постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих ад-

министративному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»;

- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2014 г. № 250 «Об осуществлении охраны специальных учреждений Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»;

- приказ УМВД России по Орловской области от 31 июля 2018 г. № 249 «Об утверждении распорядка дня ЦВСИГ УМВД России по Орловской области»;

- приказ УМВД России по Орловской области от 2 августа 2018 г. № 255 «Об утверждении Положения о ЦВСИГ УМВД России по Орловской области».

Количество иностранных граждан, поступивших в Центр с 2018 года по 2020 год: из Узбекистана – 93 человека, Украины – 111 человек, Таджикистана – 71 человек, Молдовы – 27 человек, Армении – 26 человек, Азербайджана – 23 человека, Грузии – 11 человек, Беларуси – 27 человек, Казахстана – 5 человек, Йемена – 3 человека.

В учреждении имеются контактные данные сотрудников аппарата уполномоченного, и иностранные граждане регулярно обращаются к ним в целях получения правовой помощи. Каждое обращение тщательно рассматривается в тесном взаимодействии с УМВД России по Орловской области и Общественно-наблюдательной комиссией Орловской области.

Анализируя шестилетнюю практику рассмотрения обращений иностранных граждан, можно сделать вывод о том, что наиболее сложные ситуации, требующие подчас немалых усилий по их разрешению, возникают с иностранными гражданами, подлежащими депортации за пределы Российской Федерации, поскольку в отношении таких граждан Минюстом России вынесено решение о нежелательности их пребывания на территории Российской Федерации. Эти иностранцы, как правило, совершили преступления в России, и по освобождении из исправительных учреждений сразу помещаются в Центр. Их свобода перемещения ограничивается до самой депортации. Это серьезный деморализующий фактор для человека, только что отбывшего наказание в виде лишения свободы. Кроме того, иностранные граждане нередко попадают в места лишения свободы без документов, удостоверяющих их личность, или же в течение срока отбывания наказания истекает их срок действия, что приводит к необходимости проведения длительной процедуры оформления в посольствах свидетельств для возвращения на родину. Во время проведения этих необходимых процедур иностранный гражданин находится в Центре, что безусловно сказывается на его психоэмоциональном состоянии и может привести к непрогнозируемым последствиям.

Вот наиболее яркие примеры практической деятельности уполномоченного по рассмотрению обращений иностранных граждан, подлежащих депортации и административному выдворению.

В 2019 году уполномоченным была рассмотрена жалоба гражданки Д., содержащейся в Центре, подлежащей депортации за пределы Российской Федерации. Д. являлась гражданкой республики Молдова и имела четырех детей: трех – малолетних, одного несовершеннолетнего,

была условно-досрочно освобождена из ФКУ КП-3 УФСИН России по Орловской области.

При освобождении Д. имела положительную характеристику, за весь период отбывания наказания к дисциплинарной ответственности не привлекалась, взысканий не имела. У гражданки Д. был супруг, а также жилплощадь в г. Лобня Московской области.

Омбудсмен обратился с ходатайством к председателю Советского районного суда г. Орла для принятия справедливого судебного решения в отношении данной гражданки.

В апреле 2019 года представитель уполномоченного присутствовал на судебном заседании в Советском районном суде г. Орла, в июне 2019 года на судебном заседании в апелляционном порядке в Орловском областном суде. В результате как Советским районным судом, так и Орловским областным судом были вынесены решения об отмене депортации гражданки Д.

В адрес уполномоченного обратился гражданин Г., находящийся в Центре. Он пояснил, что является уроженцем Луганской области Республики Украина, длительное время, без документов, проживал на территории Российской Федерации, был разнорабочим, привлекался к административной ответственности за совершение административных правонарушений на территории Орловской области.

Впоследствии гражданин Г. стал фактически недееспособным, появились проблемы со здоровьем. Он хотел вернуться к себе на родину, в Луганскую область, так как там остались его бывшая супруга и дочь. Однако из Луганской области необходимо было получить все сведения о данном гражданине для установления его личности. В связи с этим уполномоченным были отправлены запросы в различные государственные

органы как Российской Федерации, так и Республики Украина. Благодаря общим усилиям уполномоченного, сотрудников УМВД России по Орловской области были разрешены все бюрократические проволочки, собран пакет необходимых документов в отношении гражданина Г., который в последствии смог покинуть Центр и вернуться в Луганскую область.

К уполномоченному обратились сотрудники Центра относительно решения вопроса исполнения судебных решений в части принудительного выдворения за пределы Российской Федерации гражданки Республики Молдова Ч. и гражданина Республики Азербайджан Г. Гражданин Ч. и гражданин Г. рассказали, что никак не могут покинуть пределы Российской Федерации, несмотря на имеющиеся судебные решения. На тот момент они содержались в Центре.

В свою очередь омбудсмен обратился для разъяснения сложившейся ситуации в Управление Федеральной службы судебных приставов по Орловской области. В результате вмешательства уполномоченного была ускорена процедура приобретения авиабилетов для указанных граждан, которые в скором времени смогли покинуть Российскую Федерацию и вернуться домой.

Вместе с тем в адрес уполномоченного поступали и коллективные жалобы от иностранных граждан, содержащихся в Центре. В основном жалобы касались сроков пребывания в Центре, депортации и механизма организации отправки на родину. По всем жалобам уполномоченный осуществил выезды в Центр, провел беседы как с лицами, содержащимися в Центре, так и с руководством. Омбудсмен организовал комиссионные приемы с участием сотрудников Управления Федеральной службы судебных приставов по Орловской области, сотрудников Управления по вопросам миграции

УМВД России по Орловской области, сотрудников отделения организации охраны, конвоирования и содержания подозреваемых, обвиняемых и лиц, подвергнутых административному аресту. Были рассмотрены все имеющиеся жалобы и приняты совместные меры по организации депортации иностранных граждан и другим вопросам.

Нельзя не коснуться ряда ограничений, вызванных пандемией «COVID-19», повлиявших на невозможность вынесения судебных решений, согласно Указу Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции («COVID-19»)».

Один из таких примеров. Уполномоченным в 2020 году была получена информация относительно доставления гражданина Д. в состоянии алкогольного опьянения в Управление по вопросам миграции УМВД России по Орловской области.

В ходе проверки было установлено, что гражданин Д. – инвалид-колясочник, является гражданином Украины, приехал в Россию в конце 2019 года, ведет асоциальный образ жизни, нигде не работает, занимается попрошайничеством, каких-либо документов, удостоверяющих личность, у него не имеется (отсутствует паспорт и миграционная карта). В связи с закрытием границ гражданин Д. не имеет возможности вернуться на Украину.

На основании ходатайства уполномоченного гражданин Д. был помещен в Бюджетное учреждение Орловской области «Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий», где ему оказывалась вся необходимая помощь.

Далее омбудсмен планировал поместить данного гражданина в Центр. Вместе с тем помещение в специальное учреждение как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяется судом в случае вынесения решения о назначении иностранному гражданину административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Однако поместить гражданина Д. в Центр не представилось возможным, так как в период с 15 марта по 15 сентября 2020 года включительно было приостановлено течение сроков добровольного выезда из Российской Федерации и не принимались решения о нежелательности пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации; решения о нежелательности их пребывания (проживания); решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

Таким образом, на срок до 15 сентября 2020 г. был введен запрет на принятие решений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства об административном выдворении за пределы Российской Федерации.

Но несмотря на введение ограничительных мер, совместными усилиями

уполномоченного и Управления по вопросам миграции УМВД России по Орловской области гражданин Д. через некоторое время благополучно покинул территорию Российской Федерации и вернулся к себе на родину.

Вот еще один пример. *К омбудсмену обратился гражданин П., содержащийся в Центре, с просьбой о содействии в получении информации о наличии либо отсутствии у него гражданства Республики Армения. Заявитель пояснил, что не может получить ответ из Республики Армения, несмотря на его неоднократные обращения.*

Уполномоченный обратился к Чрезвычайному и полномочному послу Республики Армения в Российской Федерации по данному вопросу.

В результате гражданин П. смог получить в полном объеме квалифицированную юридическую помощь и в дальнейшем все необходимые документы из Республики Армения.

Однако хочется отметить, что на сегодняшний день в связи со сложившейся эпидемиологической обстановкой, вызванной «COVID-19», депортация иностранных граждан из Центра осуществляется не в должной мере, так как не все границы открыты и работа воздушного транспорта ограничена.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ И ОСОБЕННОСТЯХ РАБОТЫ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПРИГРАНИЧНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ



Борис Владимирович Ларин,
уполномоченный по правам человека
в Алтайском крае

С введением временных ограничений на пересечение государственной границы Российской Федерации в период пандемии значительное число российских и иностранных граждан столкнулись с проблемами, связанными с выездом из России, а также с возвращением в страну из других государств, осуществлением трудовой деятельности, пониманием сроков депортации с территории России и нахождением в центрах временного содержания иностранных граждан (далее – ЦВСИГ). Рост обращений по таким вопросам к уполномоченным по правам человека отмечается во многих субъектах Российской Федерации. Однако в силу географического положения, интенсивности трафика

людских потоков эти проблемы наиболее остро обозначились в регионах, по территории которых проходят сухопутные границы с сопредельными государствами, работают автомобильные, железнодорожные и пешеходные пункты пропуска. Одним из таких регионов является Алтайский край.

На юго-западе и западе Алтайского края проходит государственная граница России с Республикой Казахстан протяженностью 843,6 км. На территории региона расположено 12 пунктов пропуска через государственную границу, 4 из них железнодорожные, 7 автомобильные. Через них в восточную часть страны проходит основной трафик не только товаров, но и людей из стран Центральной Азии. Через соседнюю Республику Алтай проходит основной трафик из Западной Монголии. Ввиду ухудшения санитарно-эпидемиологической ситуации в мире в связи с распространением «COVID-19» Правительством Республики Казахстан было закрыто 4 автомобильных пункта пропуска. В условиях жестких ограничительных мер с начала пандемии границу с Казахстаном на территории края тем не менее пересекали граждане различных государств почти триста тысяч раз. Однако сотни людей, прибывших на границу, не могли реализовать свое право свободно выезжать за пределы Российской Федерации.

В адрес уполномоченного обращались не имеющие законной возможности пересечь государственную границу

России наши соотечественники, постоянно проживающие за пределами страны, а также лица с двойным гражданством и иностранные граждане, которым по гуманитарным причинам (прохождение курса лечения в медицинском учреждении на территории иностранного государства, воссоединение с семьей и др.) необходимо было выехать из России в страну проживания либо въехать в Россию из иностранного государства.

Люди жаловались, что из-за запрета на выезд из России они не могут вернуться к своим родным и близким, оставшимся по ту сторону границы. Распоряжением Правительства РФ от 27 марта 2020 года № 763-р был установлен перечень лиц, на которых не распространяются временные ограничения на пересечение границы. Однако лица, постоянно проживающие на территории и имеющие вид на жительство в Казахстане, в этот перечень не входили. Парадокс проблемы заключался в том, что граница самого Казахстана для иностранцев, имеющих вид на жительство в стране, хоть и с определенными ограничениями, но оставалась открыта. Такие же жалобы поступали в Представительство МИД России в городе Барнауле, с которым уполномоченный работал в тесном контакте. Аналогичная ситуация затрагивала российских граждан, постоянно проживающих и в других странах.

Защита прав данной категории граждан велась омбудсменом по двум направлениям. Во-первых, помощь людям оказывалась в индивидуальном порядке – направлялись обращения в Оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, в МИД России и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой оказать содействие заявителям в выезде за пределы России или въезде в страну.

Во-вторых, осуществлялось содействие совершенствованию действующего законодательства, регулирующего вопросы пересечения государственной границы Российской Федерации. Вненесенные в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации изменения позволили разрешить многие возникшие проблемы пересечения российской границы отдельными категориями граждан.

Одно из таких обращений поступило к уполномоченному от гражданки Российской Федерации У. Из-за пандемии заявительница не только лишилась работы в городе Барнауле, но и не могла выехать к постоянному месту жительства в Киргизию. Дома возвращения женщины с нетерпением ожидали ее малолетний сын и престарелый отец, который на время отсутствия матери в одиночку присматривал и ухаживал за ребенком. Письмо с просьбой о содействии в разрешении проблемы на федеральном уровне было направлено Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и было рассмотрено в Оперативном штабе по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации.

Инициатива уполномоченного была услышана на федеральном уровне, в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 года № 763-р были внесены изменения, расширяющие перечень оснований для пересечения границы государств.

В итоге, благодаря содействию уполномоченного, оказавшаяся в сложной жизненной ситуации женщина смогла получить материальную помощь от регионального министерства социальной защиты и в дальнейшем, при содействии представительства МИД России в городе Барнауле, смогла выехать



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Алтайском крае

к своей семье в Киргизию из Новосибирска.

Принятие вышеназванного решения Правительством Российской Федерации совпало с рассмотрением уполномоченным ряда обращений аналогичного содержания, когда граждане длительное время не имели возможности выехать к своим детям и тяжело болеющим родственникам, не имели возможности осуществлять трудовую деятельность и вести собственный бизнес.

В «ручном режиме» удалось помочь вернуться домой гражданину Республики Казахстан М., получившему отказ от сотрудников пограничной службы в пересечении границы Российской Федерации. Мужчина находился на территории Алтайского края более десяти суток, испытывал трудности с финансами и был лишен возможности получить социальную помощь. Кроме того, он был разлучен с семьей на неопределенный срок.

На особом контроле уполномоченного находилась работа организованных в экстренном порядке на базе гостиниц, санаториев и профилакториев обсерваторов. С трудностями в реализации права на свободу передвижения столкнулись те, кто все-таки вернулся в Алтайский край из других регионов и иностранных государств, прибыл на трудовую вахту, а также оказался в контакте с больными «COVID-19». В связи с принимаемыми мерами по недопущению распространения новой коронавирусной инфекции вышеуказанные лица по решению органов Роспотребнадзора должны были помещаться в обсерваторы. Основную нагрузку в лице возвращающихся туристов из стран Юго-восточной Азии, жителей Алтайского края – вахтовиков на себя приняли обсерваторы в санатории «Сосновый бор» в Первомайском районе и парк-отель «Лесные дали» в городе Барнауле.

Выход граждан за пределы помещений не допускался. Кроме того, люди в изолированных условиях находились и под круглосуточной охраной. Человек, отказывающийся добровольно проследовать в обсерватор, мог быть помещен туда по решению суда. За невыполнение предписания органов Роспотребнадзора об обязательной обсервации установлена административная ответственность с наложением штрафа в размере до 40 тысяч рублей. Таким образом, для граждан, в том числе иностранцев, получивших предписания органов Роспотребнадзора, помещение в обсерватор носило не совсем добровольный характер.

Созданные для двухнедельного пребывания условия в обсерваторах устраивали далеко не всех. Вызывало недовольство отсутствие возможности покинуть помещение (повезло тем, кто хотя бы имел возможность выходить на балкон), запрет курения в комнатах, организация питания и медицинской помощи. Однако ответственными органами исполнительной власти и руководством учреждений, в том числе по обращениям Уполномоченного, возникающие вопросы решались достаточно оперативно.

Представляется необходимым нормативное регулирование деятельности обсерваторов, отвечающее соблюдению прав помещаемых в них граждан.

После введения временных ограничений на пересечение государственной границы Российской Федерации в адрес уполномоченного по правам человека в Алтайском крае увеличилось число обращений от лиц, находившихся в ЦВСИГ ГУ МВД России по Алтайскому краю (далее – Центр).

Из-за закрытия рядом стран государственных границ в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции люди, в отношении которых было вынесено решение о выдворении либо

депортации за пределы Российской Федерации, были вынуждены несколько месяцев находиться в условиях ограничения свободы.

Складывающаяся судебная практика по принудительному перемещению иностранных граждан из Российской Федерации носит противоречивый характер. Большинство решений о помещении иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные миграционные центры для их дальнейшей депортации за пределы Российской Федерации, к большому сожалению, принимаются без учета позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Согласно его постановлению, содержание в указанных учреждениях признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, когда выдворение невозможно осуществить. В этом случае содержание лица под стражей в таком учреждении лишено достижимой и правомерной цели и превращается в произвольное и незаконное лишение свободы.

В целях контроля за соблюдением прав иностранных граждан и лиц без гражданства в период пандемии уполномоченный посетил Центр. На момент посещения более половины содержащихся в Центре граждан Узбекистана, Таджикистана, Армении и Киргизии и лиц без гражданства были документированы выездными документами и готовы к осуществлению процедуры принудительного выдворения, депортации и реадмиссии с территории Российской Федерации.

Проведена рабочая встреча с руководством Центра, в ходе которой были рассмотрены вопросы соблюдения прав иностранных граждан при нахождении в учреждении, соблюдения сроков содержания и исполнения решений судов о депортации и выдворении с учетом Указа Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О вре-

менных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции («COVID-19»)). Уполномоченным проведен личный прием лиц, содержащихся в специальном учреждении. Основные вопросы были связаны с затянувшимися сроками ожидания отправки в страны предполагаемого исхода. Обратившимся были даны разъяснения. По отдельным вопросам подготовлены запросы в Главное управление МВД России по Алтайскому краю.

Проблема имела место не только в Алтайском крае. В регионах Сибирского федерального округа на момент закрытия границ возвращения к своим родным и близким ожидали более 100 граждан Республики Узбекистан.

Уполномоченным по правам человека в Алтайском крае в начале ограничительного периода были подготовлены письма в консульские учреждения ряда иностранных государств с просьбой об организации вывоза граждан соответствующих государств, находящихся в центре временного содержания иностранцев. Проинформирован уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Ситуация обострилась после выявления в спецучреждении подтвержденных случаев «COVID-19» как среди сотрудников, так и контингента.

После прохождения курса лечения в медицинских учреждениях городов Барнаула, Новоалтайска и Рубцовска иностранные граждане и лица без гражданства были помещены в специальный приемник для содержания лиц, подвергнутых административному аресту УМВД России по городу Барнаулу Алтайского края, который, согласно распоряжению Главного управления МВД России по Алтайскому

краю от 24 мая 2020 года № 138, был перепрофилирован в специальное учреждение для содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению, депортации или реадмиссии за пределы Российской Федерации с 29 мая 2020 года на период карантинных мероприятий. Уполномоченный провел в нем личный прием иностранных граждан и лиц без гражданства, в ходе которого высказывались несогласие с безосновательным, по их мнению, содержанием под стражей, опасения о возможности заражения и просьбы ускорить их отправку на родину.

За содействием в организации выезда из России уполномоченный совместно с коллегами из других регионов обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. На основании полученных от уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации обращений, федеральным омбудсменом были направлены письма первому заместителю Министра внутренних дел Российской Федерации и омбудсменам ряда стран. Проблема обеспечения прав иностранных граждан рассматривалась на заседании Оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации.

По просьбе уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Пред-

ставительством МИД России в городе Барнауле направлены ноты в адрес генеральных консульств Таджикистана и Узбекистана в городе Новосибирске с просьбой об организации возвращения на родину граждан этих стран, ожидающих административного выдворения и депортации.

Итогом межведомственного и межгосударственного взаимодействия стало возвращение на родину значительной части граждан Республики Узбекистан, переведенных в Центр. Ситуация стабилизировалась, однако сроки возвращения лиц из Центров не только в городе Барнауле остаются проблемой, которую предстоит решать.

В этой связи, безусловно, следует поддержать инициативу Т.Н. Москальковой о развитии системы гарантирования прав иностранных граждан на национальном уровне, в том числе о целесообразности принятия решения о временном документе, удостоверяющем статус человека, у которого нет гражданства, легализовав, таким образом, его пребывание на территории России; о необходимости разработки международно-правового акта, который бы регламентировал права и свободы человека в условиях мировой пандемии; о подготовке международного соглашения по проблемам возвращения на родину граждан, ожидающих исполнения решения суда об административном выдворении, депортации и реадмиссии.

ПРОЦЕСС СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ИНВАЛИДОВ: ПРАКТИКА ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ



Татьяна Владимировна Ларина,
уполномоченный по правам
человека в Тульской области

2020 год стал началом нового этапа в развитии института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Так, одноименным Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ¹ (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ), вступающим в силу 29 марта 2020 г., установлены единые принципы организации деятельности уполномоченных по правам человека в регионах, правовые основы взаимодействия их с органами государственной власти и институтами гражданского общества. Определены средства, способствующие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, совершенствова-

нию законодательства субъекта Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина (часть 4 статьи 1 Федерального закона № 48-ФЗ).

Упомянутая норма Федерального закона № 48-ФЗ о совершенствовании уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации законодательства субъекта Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов в части защиты прав и свобод человека и гражданина нашла свое отражение в Законе Тульской области от 17 июля 2020 г. № 65-ЗТО «Об уполномоченном по правам человека в Тульской области» (часть 4 статьи 1) (далее – Закон № 65-ЗТО).

Кроме этого, в соответствии с частью 5 статьи 12 Закона № 65-ЗТО в случае выявления в нормативных правовых актах Тульской области, муниципальных нормативных правовых актах недостатков или пробелов, влекущих, по мнению уполномоченного, нарушение прав и свобод человека и гражданина, уполномоченный вправе направлять органам государственной власти Тульской области, иным органам власти региона, органам местного самоуправления предложения по совершенствованию законов Тульской области, иных нормативных правовых актов, муниципальных нормативных правовых актов,

¹ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Статьей 39 Устава Тульской области за уполномоченным по правам человека в Тульской области закреплено право законодательной инициативы.

Таким образом, и региональный законодатель закрепил модель участия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации в содействии совершенствованию законодательства о правах человека и гражданина.

Данные нормы являются неоценимой поддержкой в обеспечении дополнительных гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Тульской области.

В своих ежегодных докладах уполномоченный по правам человека в Тульской области уделяет значительное внимание вопросам социального обеспечения льготных категорий граждан. Рассматриваются вопросы дополнительных мер социальной поддержки инвалидов, приспособленности жилищного фонда с учетом их нужд, предоставлении им специальных транспортных услуг. В этой связи в рамках деятельности и имеющейся положительной практики уполномоченного по правам человека в Тульской области считаем возможным подробнее остановиться на совершенствовании законодательства Тульской области, связанного с правами и свободами граждан с ограниченными возможностями здоровья.

В 2020 году Губернатором Тульской области А.Г. Дюминым было поддержано ходатайство уполномоченного по правам человека в Тульской области о внесении в региональный закон изменений, которые уточняют условие предоставления гражданам компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Тульской области. Согласно принятым

изменениям, воспользоваться льготой по оплате капитального ремонта (помимо федеральных льгот по квартплате) теперь могут и инвалиды III группы старше 70 лет.

Так, к уполномоченному по правам человека в Тульской области обратилась жительница Тульской области, являющаяся инвалидом III группы и получающая компенсацию расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в размере 50 процентов, предусмотренную абзацем 13 статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон № 181-ФЗ).

Однако в рамках абзаца 18 статьи 17 Закона № 181-ФЗ право на компенсацию расходов на уплату взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме отсутствовало, поскольку заявитель являлась инвалидом III группы.

При этом было установлено, что в силу положения части 1 статьи 3 Закона Тульской области от 28 апреля 2016 г. № 33-ЗТО «О предоставлении компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Тульской области» инвалиды III группы, проживающие на территории Тульской области, не имеют возможности воспользоваться правом на получение компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, предоставляемой Законом № 33-ЗТО, в случае, если они являются получателями компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в соответствии с абзацем 13 статьи 17 Закона № 181-ФЗ.

В данных обстоятельствах в целях обеспечения прав соответствующей категории граждан уполномоченным

по правам человека в Тульской области была установлена необходимость совершенствования регионального законодательства в указанной части.

Для подготовки проекта предлагаемых изменений уполномоченным в порядке межрегионального сотрудничества был проведен мониторинг регионального законодательства в указанной сфере среди субъектов Центрального федерального округа Российской Федерации.

По его результатам было установлено, что во многих субъектах Центрального федерального округа Российской Федерации компенсация расходов на уплату взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах инвалидам III группы предоставляется в соответствии с региональными законами даже при условии получения ими компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, предусмотренной абзацем 13 статьи 17 Закона № 181-ФЗ, тем самым в полной мере реализуется их право на социальное обеспечение.

По результатам исследования уполномоченным по правам человека в Тульской области в адрес Губернатора Тульской области было направлено ходатайство о внесении изменений в статью 3 Закона Тульской области «О предоставлении компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Тульской области».

Указанное ходатайство было поддержано Губернатором Тульской области, и проект соответствующего закона был направлен им в Тульскую областную Думу для рассмотрения.

29 октября 2020 г. соответствующий законопроект принят Тульской областной Думой, изменения вступили в силу с 1 января 2021 г.

Аргументированные предложения уполномоченного по правам человека в Тульской области о необходимости внесения изменений в региональные нормативные правовые акты находят отклик и со стороны областных профильных министерств.

Министерство труда и социальной защиты Тульской области рассмотрело несколько предложений уполномоченного по правам человека в Тульской области, связанных с совершенствованием законодательства о правах и свободах инвалидов.

Так, одной из проблем жилищного фонда региона является его недостаточная приспособленность нуждам инвалидов.

В настоящее время при строительстве новых объектов учитываются требования федерального законодательства. Сооружаемые здания сразу же обеспечиваются пандусами и поручнями для беспрепятственного доступа к ним инвалидов и других маломобильных групп населения. Однако большое количество инвалидов, в том числе инвалидов-колясочников, проживает в домах старой постройки, не предусмотренных для их жизнедеятельности.

Стоит отметить, что на территории региона постановлением правительства Тульской области от 21 февраля 2017 г. № 65 «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, семей, имеющих детей-инвалидов с нарушением функций опорно-двигательного аппарата» установлены меры социальной поддержки для приобретения адаптированного жилого помещения (жилого дома), которые предоставляются инвалидам I и II группы с нарушением функций опорно-двигательного аппарата, постоянно проживающим на территории Тульской области, в виде единовременной

денежной выплаты в размере разницы между стоимостью приобретенного жилого помещения в многоквартирном доме, адаптированном для проживания инвалидов, и стоимостью проданного жилого помещения (доли в праве собственности на жилое помещение), но не более фактически понесенных расходов и не более 500 000 рублей, а также социальной (материальной) помощи на оплату услуг по подбору жилого помещения и юридическому сопровождению сделки по приобретению жилого помещения в размере фактически понесенных расходов, но не более 20 000 рублей.

В докладе уполномоченного по правам человека в Тульской области за 2018 год было отмечено, что за указанный год обращения за получением данных видов мер социальной поддержки не поступали.

Учитывая это, а также тот факт, что инвалиды не всегда могут приобрести адаптированное жилое помещение в связи с отсутствием такового, уполномоченным с целью обеспечения жилищных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья и с целью реализации постановления правительства Тульской области от 21 февраля 2017 г. № 65 «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, семей, имеющих детей-инвалидов с нарушением функций опорно-двигательного аппарата» в Докладе 2018 года министерству труда и социальной защиты Тульской области были даны рекомендации о рассмотрении возможности выделения материальной помощи в рамках финансирования данного постановления инвалидам не только для приобретения адаптированного жилого помещения (жилого дома), но и для ремонта жилых помещений, в которых уже проживают инвалиды. Кроме этого, уполномоченным

были внесены указанные предложения в правительство Тульской области.

Соответствующие изменения были внесены постановлением правительства Тульской области от 18 июля 2019 г. № 283 «О внесении изменений и дополнений в постановление правительства Тульской области от 21 февраля 2017 г. № 65».

Продолжая примеры положительного опыта в совершенствовании регионального законодательства о правах и свободах инвалидов отметим, что отдельным категориям граждан приказом министерства труда и социальной защиты Тульской области от 22 мая 2018 г. № 245-осн «Об утверждении типового Положения о порядке предоставления специальных транспортных услуг инвалидам, в том числе детям-инвалидам в возрасте до 18 лет, имеющим ограничение способности к передвижению, государственными учреждениями Тульской области, подведомственными министерству труда и социальной защиты Тульской области» установлено право на получение специальной транспортной услуги.

По итогам анализа поступивших в 2019 году обращений инвалидов о необходимости предоставления специальных транспортных услуг за пределами Тульской области, а также взаимодействия уполномоченного с министерством труда и социальной защиты Тульской области приказом министерства от 20 ноября 2019 г. № 648-осн были внесены соответствующие изменения в приказ министерства труда и социальной защиты Тульской области от 22 мая 2018 г. № 245-осн, в соответствии с которыми услуги по специальному транспортному обслуживанию граждан отдельных категорий предоставляются за пределами Тульской области в целях доставки на автовокзалы (автостанции), железнодорожные станции, аэропорты для дальнейшего

следования в федеральные государственные учреждения здравоохранения, а также в федеральные государственные учреждения здравоохранения при наличии у заявителя направления на лечение в федеральные государственные учреждения здравоохранения, выданного министерством здравоохранения Тульской области.

Таким образом, необходимость принятия системных мер, способствующих защите прав и свобод неопределенного круга лиц, выявляется в том числе благодаря анализу поступающих обращений, проводимой по ним работе. Эта работа, как и работа уполномоченного по правам человека в Тульской области по реализации функции совершенствования законо-

дательства в области прав и свобод человека и гражданина продолжается.

Сегодня принятые изменения в федеральном и региональном законодательстве о совершенствовании уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации законодательства субъекта, а также такие элементы работы уполномоченного по правам человека в Тульской области, как анализ поступающих обращений граждан, взаимодействие с органами власти и общественными организациями региона, способствуют этому процессу, свидетельствуют о новом уровне правозащитной деятельности, о новом этапе развития института уполномоченных по правам человека.

НОВЫЕ ФОРМЫ РАБОТЫ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО РЕШЕНИЮ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ В ОБЛАСТИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЖИТЕЛЕЙ ПРИМОРСКОГО КРАЯ



Юрий Борисович Мельников,
уполномоченный по правам человека
в Приморском крае

*Где право, там средство его защиты.
(латинское изречение)*

В целях оперативного пресечения нарушений прав и свобод граждан, их эффективного восстановления и профилактики представляется необходимым постоянное совершенствование деятельности региональных уполномоченных. Это особенно актуально для разрешения системных проблем в области соблюдения прав жителей регионов.

Некоторые новые формы и методы работы уполномоченного по правам человека в Приморском крае (далее – уполномоченный) представлены в настоящей статье.

Так, к краевому омбудсмену ежегодно поступает значительное количество обращений граждан Приморья о нарушении их прав на благоприятную окружающую среду и комфортные условия проживания вследствие строительства многоквартирных домов (далее – МКД) либо торговых центров методом «точечной застройки». Подобный метод подразумевает строительство новых зданий или сооружений в исторически сложившемся жилом микрорайоне, обычно на месте «зеленых зон». Это зачастую увеличивает нагрузку на транспортную и социальную инфраструктуру, приводит к сокращению или уничтожению рекреационных территорий.

Кроме того, подобная застройка, как правило, влечет негативное экологическое воздействие в микрорайонах с малоэтажным жилым сектором. Проживание жителей в индивидуальных домах, расположенных в непосредственной близости от строительных площадок, становится крайне сложным: проезды вдоль домов близ стройки загромаждаются стройматериалами, в течение рабочего дня жители страдают от постоянного шума строительных механизмов и т. п. Помимо этого, при завершении строительства и заселении квартир владельцы индивидуальных жилых домов оказываются лишенными личного пространства, нарушается их конституционное право на неприкосновенность частной жизни в силу расположения окон и балконов над малоэтажными домами и придомовой территорией.

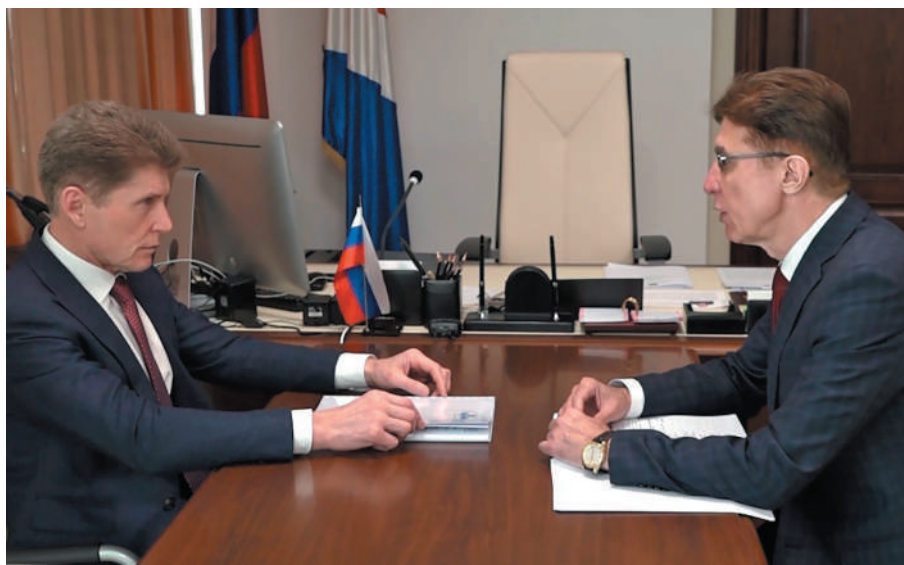
Данная проблема особенно актуальна для города Владивостока. Жители краевой столицы, несогласные со строительством МКД методом «точечной застройки», даже проводили стихийные митинги на местах будущих строек.

При представлении уполномоченным в истекшем году ежегодного доклада о своей деятельности Губернатору Приморского края О.Н. Кожемяко указанная проблематика была озвучена отдельно. Учитывая социальную значимость данного вопроса, глава региона обратился к уполномоченному с предложением осуществлять систематический мониторинг обращений жителей в администрацию города Владивостока и публикаций в средствах массовой информации (далее – СМИ) по фактам «точечной застройки».

В связи с этим по запросу уполномоченного администрация краевого центра раз в 10 дней сообщает о жалобах граждан, поступивших в администрацию города напрямую либо из государственных, в том числе правоохранительных органов. В аппарате уполномоченного курирует эти запросы и занимается монито-

рингом публикаций СМИ о несогласии граждан со строительством методом «точечной застройки» отдельный сотрудник.

Сведения о жалобах, поступающих в администрацию города Владивостока, анализируются в аппарате уполномоченного, ряд из них, исходя из важности и актуальности, берется на контроль, запрашивается информация о результатах их рассмотрения. В случае возникающих сомнений в правомерности выдачи разрешений на строительство МКД или торговых центров, на вырубку зеленых насаждений для будущей стройки уполномоченным направляются обращения либо информация в контролирующие государственные органы и в прокуратуру города Владивостока для проверки законности принимаемых решений. Такой алгоритм действий позволяет уполномоченному оказывать своевременное содействие в пресечении фактов незаконного строительства МКД и вырубки зеленых насаждений на их первоначальном этапе, тем самым заблаговременно предотвращать нарушения конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.



Встреча уполномоченного по правам человека в Приморском крае Ю. Мельникова с Губернатором Приморского края О. Кожемяко



Выезд уполномоченного по правам человека в Приморском крае на место будущего строительства в районе пр-та Красного Знамени, 104

К примеру, в СМИ было опубликовано коллективное обращение жильцов домов №№ 98-104 по проспекту Красного Знамени в городе Владивостоке о вырубке зеленых насаждений и планируемом строительстве торгового центра в непосредственной близости от их домов. Уполномоченный посетил место будущего строительства, осмотрел его, встретился с инициаторами обращения, убедился в обоснованности их требований. В результате по его ходатайству в интересах жителей микрорайона прокуратурой города Владивостока было внесено представление главе города об устранении нарушений градостроительного законодательства, которое удовлетворено, разрешение на строительство отменено.

В другом случае после ходатайства уполномоченного и внесенного прокуратурой представления администрацией города Владивостока в судебном порядке с резидентом свободного порта ООО «Владимирское» был расторгнут договор аренды земельного участка

в районе дома № 38 по ул. Володарского, выделенного для «точечной застройки» высотного многоквартирного дома в непосредственной близости от малоэтажных индивидуальных домов и домов барачного типа без коммунальных услуг.

По результатам обращения уполномоченного в министерство строительства Приморского края о правомерности выдачи ООО «СК «ВладСтройГрупп» разрешения на строительство многоквартирного дома по ул. Гамарника, 18б была проведена проверка, материалы которой направлены в прокуратуру города Владивостока. По заявлению прокурора судом разрешение на строительство было признано незаконным.

Аналитическая информация по указанной проблеме уполномоченным, согласно договоренности, ежемесячно направляется Губернатору Приморского края, по его поручению ответственные органы власти также принимают соответствующие меры в пределах своей компетенции для предотвращения нарушений прав жителей на благоприятную окружающую среду.

Представители ряда государственных органов полагали, что такие действия уполномоченного выходят за пределы его компетенции и подменяют функции прокуратуры. Категорически не согласен с этими утверждениями. Полномочия по осуществлению запросов и проведению проверок по публикациям в СМИ четко вписываются в компетенцию уполномоченного и предусмотрены в статьях 10,11 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».

Изложенный формат взаимоотношений уполномоченного с ответственными органами власти и местного самоуправления применим при решении других актуальных проблем соблюдения и защиты прав граждан, является востребованным и отвечающим современным реалиям.

Еще одним из нововведений в работе уполномоченного по защите прав граждан в Приморье стало расширение компетенции его помощников, работающих на общественных началах в муниципальных образованиях края (далее – общественные помощники).

В качестве помощников привлекаются люди неравнодушные, с активной жизненной позицией и искренним желанием помогать гражданам в решении их проблем. Вместе с тем из-за общественного статуса их взаимодействие с должностными лицами на территории муниципального образования зачастую является формальным и не всегда приводит к нужному результату.

Для укрепления и повышения авторитета института помощников уполномоченного в муниципальных образованиях, а также для расширения возможностей по взаимодействию с федеральными органами власти частично изменен порядок их работы.

В этих целях омбудсменом обновлены соглашения о сотрудничестве с прокуратурой Приморского края, следственным управлением СК РФ по Приморскому краю, управлением Федеральной службы судебных приставов РФ по Приморскому краю, отделением Пенсионного фонда РФ по Приморскому краю, управлением МВД России по Приморскому краю. В них впервые зафиксировано, что общественные помощники не реже раза в квартал принимают граждан совместно с руководителями районных структур вышеуказанных государственных органов на местах.

Это повысило статус и самостоятельность общественных помощников при решении конкретных вопросов защиты и восстановления прав и свобод граждан на территории муниципалитетов, способствовало обеспечению максимальной доступности института уполномоченного в районах и городах края. Во-первых, участие в приемах граждан с районными и городскими руководителями правоохранительных структур и Пенсионного фонда РФ позволяет решать проблемы граждан в оперативном порядке, «с колес». Руководители ведомств непосредственно во время приема в необходимых случаях дают устные указания своим подчиненным принять незамедлительные меры по рассмотрению обращения гражданина и восстановлению его нарушенных прав. А во-вторых, совместные приемы позволяют общественным помощникам выстраивать прямые коммуникации с представителями федеральных органов. В свою очередь это дает возможность, избегая бюрократических проволочек, напрямую обращаться к ним по конкретным проблемам жителей муниципальных образований. Приведу лишь несколько примеров.

Именно в таком режиме были решены вопросы о регулярном автобусном



Совместный прием населения помощником уполномоченного и прокурором Кировского района

сообщении между населенными пунктами и подвозе воды жителям села, озвученные на совместном приеме прокурора Кировского района и общественного помощника уполномоченного.

Взаимодействуя с руководством районного отдела внутренних дел, общественный помощник уполномоченного в Анучинском районе оказал помощь престарелой жительнице города Москвы в поиске сведений о ее братьях, ранее проживавших в данном районе края.

К общественному помощнику уполномоченного в городе Артеме Приморского края обратился одинокий инвалид, участник боевых действий в Афганистане, попавший в трудную жизненную ситуацию и оказавшийся в приюте для бездомных. При непосредственном взаимодействии помощника с руководством городского управления отделения Пенсионного фонда РФ по Приморскому краю и местных социальных служб были решены вопросы оперативной госпитализации инвалида, обеспечения его необходимой одеждой, автоматического продления

ему инвалидности и получения соответствующей пенсии.

Следующее нововведение. В целях повышения качества совместных приемов граждан и расширения доступности института уполномоченного стали применяться новые формы их организации и проведения.

Например, в новом формате был осуществлен совместный прием граждан уполномоченным и управляющим отделением Пенсионного фонда России по Приморскому краю (далее – отделение Пенсионного фонда). Прием проводился посредством видео-конференц-связи с подключением территориальных управлений отделения Пенсионного фонда во всех муниципалитетах Приморья. Граждане имели возможность, не выезжая за пределы своего муниципального образования, прийти в местное управление Пенсионного фонда и в присутствии руководителей обратиться к уполномоченному и управляющему за содействием в решении своих проблем.



Совместный прием граждан уполномоченным по правам человека в Приморском крае и управляющим отделения Пенсионного фонда России по Приморскому краю посредством видео-конференц-связи с подключением территориальных управлений во всех муниципалитетах Приморья

В ходе приема руководители территориальных подразделений Пенсионного фонда сообщали о возможности положительного решения или причинах отказа. После чего, непосредственно на приеме, с учетом доклада сотрудников Пенсионного фонда и пояснений граждан давались поручения о дополнительной проверке жалоб заявителей силами территориальных управлений под контролем регионального отделения, либо обращение гражданина принималось для рассмотрения управляющим.

Участие в совместном приеме руководителей территориальных управлений Пенсионного фонда в дальнейшем способствовало более качественному рассмотрению ими жалоб граждан, обратившихся за содействием к краевому омбудсмену.

Например, по запросу уполномоченного была пересчитана пенсия гражданке Л., так как десять лет назад не были полностью учтены сведения о стаже ее

работы. В итоге заявительнице принесены извинения от имени отделения Пенсионного фонда, пенсия выплачивается в новом размере с доплатой за предыдущие годы.

Подобный формат личного приема граждан, реализованный в связи с ограничительными мероприятиями, направленными на предотвращение распространения «COVID-19», может быть применим на регулярной основе с другими руководителями территориальных федеральных органов. Это особенно важно для граждан, проживающих в отдаленных и труднодоступных районах.

Представляется, что изложенные в настоящей статье новые формы взаимодействия с органами государственной власти по решению системных проблем в области соблюдения прав граждан могут быть использованы коллегами из других регионов.

ПРАВО ЯЗЫКОМ ЖЕСТОВ



Татьяна Георгиевна Мерзлякова,
уполномоченный по правам человека
в Свердловской области

Минувший 2020 год заставил нас искать новые способы в сфере защиты прав граждан, он стал для уполномоченного по правам человека в Свердловской области (далее – уполномоченный, омбудсмен) годом новых направлений взаимодействия с некоммерческими организациями.

Уполномоченный поддержала и приняла участие в реализации проекта «Услышать друг друга» Свердловской региональной общественной организации «Пеликан» по правовому просвещению и оказанию юридической помощи в сфере защиты прав человека для глухих и слабослышащих граждан. Кроме того, омбудсмен пригласила присоединиться к проекту адвокатов и ученых, представителей

региональных ведомств, депутатов Законодательного собрания Свердловской области и судей Свердловского областного суда.

Проект, поддержанный Фондом президентских грантов, изначально был рассчитан на защиту прав и законных интересов глухих и слабослышащих граждан, проживающих в Свердловской области, но с легкостью вышел за пределы региона и получил положительную оценку и признание на уровне страны, поскольку в его основу легла идея создания видеословаря русского жестового языка для глухих и слабослышащих граждан.

Словарь – оригинальная идея организаторов проекта, которая родилась в ходе работы юридической приемной уполномоченного по правам человека, основанной и действующей на площадке общественной организации «Пеликан» почти 20 лет. Приемная тесно сотрудничает со Свердловским региональным отделением Всероссийского общества глухих, юридические сложности членов общества знакомы юристам не понаслышке. И без того сложный юридический язык для многих глухих и слабослышащих граждан зачастую недоступен в силу сложностей перевода и отсутствия в русском жестовом языке профессиональных жестов, обозначающих специальные юридические термины.

Этот пробел и был призван устранить проект. Работая над словарем, мы думали о том, как помочь переводчикам, участвующим в решении юридических

вопросов своих клиентов, грамотно донести до них суть происходящего в судебном процессе, на этапе расследования, при общении с органами власти – погрешности перевода могут привести к серьезному искажению смысла происходящего. Как это произошло в одной из рассматриваемых юристами ситуаций, когда судья утвердил мировое соглашение, одной из сторон по которому был глухой гражданин. Поскольку жеста, обозначающего понятие «мировое соглашение», в русском жестовом языке нет, переводчик обозначил этот термин жестом «мир», который, как мы понимаем, в данном случае неточен. «Мир» был воспринят гражданином как решение в его пользу и удовлетворение всех его требований, что было далеко от реальности. Впоследствии он был удивлен, узнав, что удовлетворена только часть его требований и он тоже что-то должен противоположной стороне.

Для облегчения перевода непростой юридической лексики на русский язык, а затем и на язык жестов в ходе проекта в формате видеозаписи создан уникальный «Юридический словарь русского жестового языка».

Словарь состоит из десяти тематических разделов, в каждом из которых эксперты выделили 12 юридических понятий и разъяснили их доступным языком. Для того, чтобы сделать эти понятия доступными также и глухим гражданам, над терминами работали переводчики русского жестового языка. И таким образом сегодня мы имеем 120 юридических терминов, разъясненных юристами и переведенных на жестовый язык.

Все юридические понятия сгруппированы по направлениям, словарь содержит разъяснения по следующим темам: права человека, финансовое право, кредитное право, семейное право, уголовное право и уголовный процесс, правовой статус переводчика в уголовном процессе, установление инвалидности, меры социальной поддержки граждан с инвалидностью, технические средства реабилитации, права граждан в сфере ЖКХ, пенсионное и трудовое право.

В подготовке словаря в формате видеозаписи приняли участие уполномоченный по правам человека в Свердловской области и сотрудники рабочего аппарата, юристы, имеющие ученые степени и большой опыт работы в сфере



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Свердловской области



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Свердловской области

защиты прав человека, специалисты ведомств, приглашенные в качестве экспертов по рассматриваемым вопросам.

Работа была проведена колоссальная, уникальность ее результатов в том, что в нашей стране не существовало отдельного юридического словаря жестов. Даже сильные переводчики русского жестового языка признавались нам, что не знают некоторые слова. Мы думали, что неплохо перевели законодательство, но пандемия показала: нужны еще разделы по гражданскому обществу, волонтерству, избирательному праву и по другим важным темам. Работу еще предстоит продолжить, чтобы словарь, по возможности, охватил все сферы жизни граждан, где идет речь о реализации их прав и законных интересов.

Особая роль в создании словаря отведена переводчикам русского жестового языка: это больше, чем просто лингвисты. Поскольку язык жестов сильно отличается от устной и письменной речи, им надо не просто передать суть высказывания, но и сохранить эмоциональный фон, объяснить непонятное. Здесь многое зависит от профессионализма человека, его опыта и знаний. Допустим, приходит пожилой инвалид по слуху с запросом: разъясните, можно ли «перейти на пенсию умершей жены, поскольку она больше».

Чтобы ответить на этот вопрос, нужно не просто уметь переводить, но и неплохо знать законодательство, хотя бы в рамках того, куда, в какой орган власти необходимо обратиться за получением ответа на такой вопрос. Более того, все это нужно растолковать человеку, далекому от юридических знаний.

Переводчики, которые для глухих граждан являются, как правило, единственным средством коммуникации со слышащим и говорящим миром, должны владеть, помимо навыков перевода, еще и иными компетенциями, в числе

которых – уверенное знание законодательства.

Именно поэтому авторы проекта организовали систему обучения переводчиков русского жестового языка в формате ежемесячных встреч с экспертами, которые приняли участие в записи «Юридического словаря русского жестового языка».

Для обучения переводчиков начата работа по созданию системы правового просвещения и расширения компетенций переводчиков русского жестового языка. Проведено 9 обучающих круглых столов, темы которых были сформулированы в рамках словаря. На каждом заседании круглого стола уполномоченный по правам человека и специалисты рабочего аппарата, эксперты обсуждали с переводчиками основные моменты по каждому из рассматриваемых направлений, порой по несколько часов в рамках мероприятий мы отвечали на вопросы, разбирали наиболее сложные и значимые ситуации.

Поскольку сотрудничество уполномоченного по правам человека, общественной организации «Пеликан» и Всероссийского общества глухих длится уже не первый год, партнеры делятся информацией и имеют возможность ее анализировать с тем, чтобы выстраивать линии дальнейшего развития этого направления. Анализ работы и ее итогов позволяет говорить о том, что правовое просвещение переводчиков русского жестового языка, людей с проблемами по слуху уже принесло первые плоды. Если раньше в правовую приемную уполномоченного по правам человека в общественной организации инвалиды по слуху приходили с вопросом: «Как справиться с последствиями?» (как правило, это последствия необдуманных сделок по отчуждению жилья, и они весьма плачевны, особенно что касается договоров дарения или притворных сделок купли-продажи, здесь и слышащие граждане обжигаются,



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Свердловской области

оставаясь ни с чем), то теперь задолго до того, как совершить какое-то юридически значимое действие, приходят к юристам «Пеликана» за советом. И это радует, поскольку мы видим, как, пусть небыстро и непросто, но разворачивается понимание людей о своих правах, о необходимости их знать, о важности понимания процессов и их юридических последствий.

Проект показал важность поиска новых направлений работы и эффективность выбранной стратегии в работе по защите прав граждан с нарушением слуха. Проблемы глухих достаточно непросто решать традиционными способами. Говоря о традиционных способах, мы имеем в виду организацию приема граждан, работу с обращениями, консультирование по телефону. Эти способы с глухими гражданами не сработают – они просто к нам не придут. Мы

должны прийти к ним, и тогда мы увидим, насколько у этих людей востребована наша правовая помощь. Наша помощь этим людям будет еще и в том, что мы обучим людей, которым они безусловно доверяют – переводчиков русского жестового языка. Еще мы можем помочь им, постаравшись приблизить в целом понятный нам, но такой сложный для них юридический язык к языку жестов.

Все эти новые для нас задачи партнеры проекта – общественная организация «Пеликан», уполномоченный по правам человека, Всероссийское общество глухих – решали с использованием новых технологий, в числе которых – уникальный «Юридический словарь русского жестового языка», выездные правовые приемы в офисе Всероссийского общества глухих, обучение праву переводчиков русского жестового языка.

ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОПЫТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАРУШЕННЫХ ПРАВ



Сергей Валентинович Мышак,
уполномоченный по правам человека
в Краснодарском крае

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ) под гражданством Российской Федерации понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Человек может стать гражданином России по праву рождения, в результате приема в гражданство или восстановления в гражданстве, а также по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

В марте 2020 года Президент России В.В. Путин утвердил Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики

на 2019-2025 гг., включающий организацию работы по реформированию миграционных режимов и института гражданства России. Необходимость реформ обусловлена тем, что существующие миграционные правила по ряду причин «недостаточно ясны и унифицированы».

Действительно, с одной стороны, люди, которые готовы и хотят стать полноправными членами российского общества, сталкиваются с неоправданными сложностями в получении гражданства Российской Федерации. С другой стороны, с проблемами реализации конституционного права на гражданство сталкивается сегодня не только тот, кто желает стать гражданином России, но и тот, как это не парадоксально, кто формально им является.

В 2020 году по вопросу нарушений в сфере миграционного законодательства в адрес уполномоченного по правам человека в Краснодарском крае (далее – уполномоченный) поступило 58 обращений (почти 3 % от общего числа всех письменных обращений). Как и в предыдущие годы, наибольшее их количество поступило от иностранных граждан. Вопросы, поднимаемые в них, различные: это и приобретение гражданства России, и получение квоты для разрешения на временное проживание, и незаконность изъятия паспорта, а также иные жалобы.

Вместе с тем в очередной раз обращает на себя внимание ситуация, которая, к сожалению, повторяется из года в год.

Заключается она в следующем. Человек, прибывший в Россию ранее (как правило, после 6 февраля 1992 г. – даты вступления в силу Закона о гражданстве 1991 г.) и получивший паспорт гражданина России, при его замене или при приобретении российского гражданства его детьми узнает, что паспорт ему был выдан незаконно. Основной причиной этого, как правило, является отсутствие у миграционных органов документального подтверждения принадлежности этого человека к гражданству Российской Федерации. В итоге паспорт у него изымают, а необходимая в таких случаях проверка может длиться сколь угодно долго. И выходит, что крайними в ситуации оказываются не те, кто ее допустил, а вполне законопослушные граждане.

По информации ГУ МВД России по Краснодарскому краю, за 10 месяцев 2020 года было проведено 50 проверок обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии гражданства России и обоснованности выдачи паспортов гражданина. По результатам проверок установлено, что у 44 граждан отсутствует российское гражданство, их паспорта признаны выданными в нарушение установленного порядка и изъяты.

За восстановлением нарушенных прав люди обращаются к государственному правозащитнику.

Так, например, к уполномоченному обратился гражданин Р.С.В. по вопросу несогласия с действиями сотрудников ОВМ ОМВД России по Темрюкскому району в части изъятия у него паспорта Российской Федерации.

Заявитель сообщил, что в мае 2020 года он обратился с заявлением для замены паспорта в связи с достижением 45-летнего возраста, но получил отказ. Ему пояснили, что ранее выданный паспорт был выдан с нарушением действующего законодательства и что у него фактически от-

сутствует российское гражданство. Иными словами, выходило, что целых 17 лет Р.С.В. незаконно пользовался паспортом, сомнений в отношении которого за это время ни разу не возникло ни у кого из официальных лиц.

В своем ответе на письмо уполномоченного в интересах заявителя УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю сообщило, что по итогам проверки ни оснований для выдачи паспорта гражданина России ранее, ни оснований для его замены в настоящее время не имеется, и подтвердило, что у Р.С.В. действительно отсутствует российское гражданство.

Вместе с тем заявителю было разъяснено, что в соответствии с частью 1 статьи 41.2 Федерального закона № 62-ФЗ гражданами Российской Федерации признаются лица, получившие паспорт гражданина до 1 января 2010 г. и не приобретшие гражданства Российской Федерации в установленном порядке, если они не имеют гражданства иностранного государства или действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве, если они обратились с заявлением о признании их гражданами России и отсутствуют основания отклонения заявлений, предусмотренные частью 1 статьи 16 Федерального закона № 62-ФЗ, а также за исключением ряда случаев.

В связи с этим по вопросу приобретения гражданства Российской Федерации Р.С.В. было рекомендовано обратиться в ОВМ ОМВД России по Темрюкскому району с формализованным заявлением. Однако в своем повторном обращении заявитель сообщил, что исполнение данных ему рекомендаций может привести к нарушению других его прав, так как на протяжении длительного времени он пользовался действующим паспортом гражданина России.

На этом основании уполномоченный направил материалы жалобы в прокуратуру Краснодарского края для организации проверки законности действий сотрудников полиции.

По результатам проведенной проверки прокуратура сообщила, что факт приобретения гражданства Р.С.В. не установлен, однако анализ обстоятельств, в соответствии с которыми он мог приобрести гражданство, и дата вступления в силу Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1, по состоянию на которую отец заявителя являлся гражданином Российской Федерации, а мать – лицом без гражданства, позволяют определить у Р.С.В. наличие гражданства Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона № 62-ФЗ. В итоге паспорт гражданина Российской Федерации у заявителя был заменен в установленном законом порядке.

Еще один пример подобной ситуации, осложненной еще и волокитой со стороны сотрудников миграционных органов.

Р.Л.А. обратилась с просьбой оказать помощь в приобретении гражданства Российской Федерации. Заявитель сообщила, что она родилась в Белоруссии в 1945 году, в 1965 году переехала в Грузию, а в 1995 году – к своим детям в Краснодарский край, где проживает по настоящее время. При переезде была документирована паспортом СССР. В 2000 году Р.Л.А., предоставив все необходимые документы, получила паспорт гражданина Российской Федерации. В 2002 году его обменяла. В 2010 году снова обратилась в миграционные органы для обмена паспорта, так как в нем была неверно указана дата ее рождения. Ошибка была исправлена, и выдан новый паспорт. Тем не менее в мае 2016 года ее вызвали в паспортный стол Павловского района, где сооб-

щили, что у нее отсутствует гражданство Российской Федерации.

После этого Р.Л.А. повторно собрала все документы, чтобы подтвердить гражданство России. Ей также пришлось обращаться в суд для установления юридического факта принадлежности документов, поступивших из Грузии, поскольку существовало разночтение в дате рождения. Неоднократно на протяжении 4 лет заявитель обращалась и в территориальный, и в региональный миграционные органы, но каждый раз безрезультатно.

Лишь после обращения уполномоченного по данному вопросу в УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю Р.Л.А. была принята в гражданство Российской Федерации и документирована паспортом гражданина.

К сожалению, разрешить сложную ситуацию, в которой оказываются люди, удается не всегда оперативно. Показателен пример К.В.В., которая сообщила, что в 2002 году при замене паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации у нее не возникло каких-либо проблем. А вот после того, как в августе 2020 года, по достижении 45 лет, она обратилась в ОВМ ОМВД России по Выселковскому району для проведения очередной замены, сотрудники ведомства новый паспорт ей не выдали, пояснив, что у нее отсутствует гражданство Российской Федерации.

Более 3 месяцев УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю проводило проверку законности выдачи К.В.В. документа, по результатам которой было установлено отсутствие у заявителя российского гражданства. В результате из-за ошибок должностных лиц заявитель вынуждена проходить процедуру получения гражданства вновь.

При очевидном отсутствии вины заявителя неясно, кто будет наказан за допущенные ошибки и за понесенные

человеком издержки в период делящейся бюрократической волокиты, ведь по-другому многомесячную проверку назвать сложно.

К слову, в июне 2020 года вступил в силу Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в статьи 35 и 41.5 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», предусматривающий сокращение с шести до трех месяцев срока рассмотрения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, поданных на территории России.

Очевидным является то, что такой порядок должен исключить любые бюрократические проволочки по отношению к людям: они не виноваты в том, что сотрудники миграционной службы ранее

выдали им паспорта не по надлежащему основанию.

Полезным было бы создание и ведение реестра лиц, к документам которых возникли вопросы, и их информирование. Ведь обозначенная проблема зачастую усугубляется еще и тем, что сотрудники районных отделов по вопросам миграции далеко не всегда информируют заявителей о возможности упрощенной процедуры приобретения гражданства и смены паспорта.

Наконец, важна грамотно поставленная разъяснительная работа о действиях, предпринимаемых миграционными органами для обеспечения легальных оснований для замены документов, удостоверяющих личность и подтверждающих наличие гражданства Российской Федерации.

О ПРАКТИКЕ СОДЕЙСТВИЯ ЗАЩИТЕ ПРАВА ОСУЖДЕННЫХ НА ВОЗВРАТ ИЗЪЯТЫХ ВЕЩЕЙ И ДОКУМЕНТОВ



Татьяна Александровна Потьева,
уполномоченный по правам человека
в городе Москве

Обеспечение прав участников уголовного процесса является одним из главных условий деятельности органов, осуществляющих уголовное судопроизводство.

Однако нередко заявители как со стороны обвинения, так и со стороны защиты обращаются к уполномоченному по правам человека в городе Москве с жалобами на нарушение их прав, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством.

В аппарат уполномоченного по правам человека в городе Москве поступают жалобы осужденных на бездействие следователей следственных подразделений системы ГУ МВД России по городу Москве, связанное с вопросом возврата изъятых

вещей и документов, которые не признаны вещественными доказательствами.

В одном из обращений осужденный Я., отбывающий наказание в колонии, расположенной во Владимирской области, заявил о нарушении его прав в связи с удержанием следственным органом документов на его имя, изъятых в ноябре 2018 года следователем Следственного отдела ОМВД России по району Отрадное города Москвы (далее – ОМВД России по району Отрадное).

Изучив доводы заявителя, уполномоченный направил соответствующее обращение в Главное следственное управление Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Москве (далее – ГСУ ГУ МВД России по г. Москве). В ответ было сообщено, что поскольку личные вещи Я. находятся в камере хранения вещественных доказательств ОМВД России по району Отрадное, ему надлежит обратиться к руководителю следственного органа для их получения. По результатам рассмотрения ответа ГСУ ГУ МВД России по г. Москве уполномоченный усмотрел нарушение права Я. на возврат документов.

Часть 4 статьи 81 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации устанавливает, что изъятые в ходе досудебного производства, но не признанные вещественными доказательствами предметы, включая электронные носители информации и документы, подлежат возврату лицам, у которых они были изъяты, с учетом требований статьи 6.1 данного кодекса.

По смыслу требований пункта 33 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Минюста России от 14 октября 2005 г. № 189, и пункта 52 Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных приказом Минюста России от 16 декабря 2016 г. № 295, принадлежащие осужденному документы в случае их своевременного возврата подлежали пересылке следственным изолятором на хранение в исправительное учреждение, где Я. мог бы их получить при освобождении.

Вместе с тем заявителю, зарегистрированному по месту жительства в Тульской области, очевидно, затруднительно после освобождения прибыть в Москву специально для получения изъятых у него документов.

В связи с наличием оснований полагать, что следователем ОМВД России по району Отрадное допущено бездействие, выразившееся в длительном удержании имущества Я., уполномоченный направил в адрес прокуратуры города Москвы обращение с просьбой провести проверку, по результатам которой рассмотреть вопрос о принятии мер прокурорского реагирования.

Согласно поступившей из прокуратуры города информации, в производстве СО ОМВД России по району Отрадное находилось уголовное дело по обвинению в совершении преступления, предусмотренного пунктом «в» части 2 статьи 158 Уголовного кодекса Российской Федерации, Я., у которого в ходе следствия изъяты личные документы: паспорт, СНИЛС, справка об освобождении.

Приговором Бутырского районного суда города Москвы 28 марта 2019 г. Я. признан виновным в совершении указанного преступления, и ему назначено наказание в виде 1 года 8 месяцев лише-

ния свободы, которое он отбывал в ФКУ ИК-3 УФСИН России по Владимирской области.

По итогам прокурорской проверки уполномоченный также информирован о том, что начальнику ОМВД России по району Отрадное внесено представление, а документы Я. направлены следователем по его месту жительства, поскольку на момент рассмотрения данного вопроса гражданин был освобожден по отбытию срока наказания.

В целях недопущения системных нарушений, связанных с соблюдением следователями требований уголовно-процессуального законодательства о своевременном возврате изъятых предметов, включая документы, не признанные вещественными доказательствами, уполномоченный направил соответствующее обращение в ГСУ ГУ МВД России по городу Москве.

Как следует из полученного ответа руководства ГСУ ГУ МВД России по городу Москве, *в целях принятия мер по недопущению нарушения процессуальных норм, регламентирующих порядок хранения и возврата предметов и документов, изъятых в ходе предварительного следствия, копия обращения уполномоченного направлена руководителям подчиненных следственных подразделений ГУ МВД России по городу Москве для изучения с личным составом недопущения впредь подобных фактов и строгого соблюдения законодательства Российской Федерации.*

Таким образом, уполномоченному удалось добиться положительного разрешения жалобы осужденного, при этом работа по этому обращению позволила минимизировать угрозу системного нарушения права обвиняемых на возврат изъятых в ходе досудебного производства предметов, включая документы, не признанных вещественными доказательствами.

СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ В ЦЕНТРАХ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН УМВД РОССИИ



Людмила Валерьевна Романова,
уполномоченный по правам человека
во Владимирской области

Любой человек в мире обладает неотъемлемыми правами, и никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию. Всеобщая декларация прав человека в своей преамбуле говорит о равных и неотъемлемых правах как основах справедливости и всеобщего мира. Данный постулат должен присутствовать при формировании законодательной базы всех государств и осуществления правозащитной деятельности.

Всеобщая декларация прав человека призывает содействию дружественных отношений между народами, что подразумевает собой не только геополитические отношения между государствами

и их сотрудничество, но и соблюдение неотъемлемых прав граждан иностранного государства, находящихся на территории иного государства.

Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, человек его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Данная норма говорит не о гражданине конкретного государства, а именно о представителе «человеческой семьи» в качестве индивидуума, основные права, достоинство и ценность человеческой личности которого должны соблюдаться и охраняться.

Правозащитный институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации занимается защитой и восстановлением прав не только граждан Российской Федерации, но и лиц без гражданства и иностранных граждан, которые в свою очередь обладают неотъемлемыми правами и свободами согласно международному законодательству.

В своей деятельности уполномоченный по правам человека во Владимирской области столкнулся с обращениями иностранных граждан, в отношении которых вынесено решение судом о депортации, и которые находятся в Центрах временного содержания иностранных граждан УМВД России (далее – ЦВСИГ), в части необеспечения государством равных для них условий пребывания в местах, ограничивающих свободу.

Иностранные граждане пожаловались на тот факт, что при нахождении длительное время в ЦВСИГ им не предоставлялась возможность осуществлять прогулки и выходить на свежий воздух.

В соответствии с законодательством Российской Федерации условия содержания лиц, находящихся в Центре временного содержания иностранных граждан, по степени изоляции соответствуют самым строгим, примерно таким, как в следственных изоляторах и тюрьмах. В ЦВСИГ иностранные граждане размещаются в закрытых камерах и практически не имеют возможности для занятий каким-либо видом деятельности. Содержаться там иностранные граждане могут до двух лет.

Права и обязанности иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»¹ (далее – Правила содержания). В соответствии с данным документом право на прогулки для иностранных граждан и лиц без гражданства не предусмотрено.

Таким образом, с точки зрения закона права иностранных граждан на ежедневную прогулку не нарушаются, поскольку они просто не закреплены законом и не вменены в обязанности таких учреждений.

Вместе с тем осужденные, отбывающие лишение свободы в запираемых

помещениях, имеют право на прогулку в соответствии со статьей 93 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. В зависимости от условий содержания и иных факторов, осужденные имеют право на ежедневные прогулки продолжительностью от одного часа до трех. Даже для лиц, приговоренных к смертной казни, на которую введен мораторий, предусматривается право на ежедневную прогулку продолжительностью 30 минут. Граждане, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступления, также имеют право на прогулку в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»² (далее – Закон № 103-ФЗ).

Признание отсутствия нарушения прав в связи с отсутствием в нормативном правовом акте конкретной нормы с правозащитной точки зрения является неверным и противоречащим основополагающим правозащитным и общечеловеческим нормам. Пробелы в законодательстве не должны влиять и никоим образом ущемлять права человека.

Фактически Правила содержания нарушают права иностранных граждан. Вынужденный отказ от ежедневных прогулок неблагоприятно сказывается на здоровье человека, сохранение которого является неотъемлемой частью права на жизнь. Кроме того, отсутствие права совершать ежедневные прогулки на свежем воздухе по стандартам ЕСПЧ расценивается как пытка по отношению к лицам, находящимся в местах ограничения свободы.

При этом Правила содержания предусматривают содержание в ЦВСИГ женщин и детей, для которых прогулок также не предусматривается.

¹ СЗ РФ.2014. № 2 (часть I). Ст. 130.

² СЗ РФ.1995. № 29. Ст. 2759.

При этом в соответствии с законодательством, регулирующим содержание осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, содержатся нормы, предусматривающие прогулки для несовершеннолетних. Кроме этого, Законом № 103-ФЗ предусмотрено, что во время прогулок несовершеннолетним также должна предоставляться возможность для физических упражнений и спортивных игр.

Со своей стороны, уполномоченный по правам человека во Владимирской области полагает, что в целях обеспечения равных для всех лиц условий содержания в местах ограничения свободы независимо от происхождения и национальной принадлежности необходимо решить вопрос внесения изменений в Правила содержания в части закрепления права пользоваться ежедневной прогулкой иностранным гражданам, находящимся в Центре временного содержания иностранных граждан.

По мнению уполномоченного по правам человека во Владимирской области, возможно предусмотреть дифференцированный подход к установлению про-

должительности этих прогулок для разных категорий граждан, содержащихся в ЦВСИГ (мужчины, женщины, несовершеннолетние, инвалиды, др.).

Предложения по совершенствованию действующего законодательства в части нормативного закрепления права на прогулки иностранным гражданам, содержащимся в специализированных учреждениях МВД России, уполномоченным по правам человека во Владимирской области были направлены Председателю Правительства Российской Федерации. Данные предложения поддержала Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. В настоящее время эти предложения находятся на рассмотрении в МВД России и Минюсте России.

Очень хочется верить, что данный вопрос будет решен положительно, и права иностранных граждан, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии, содержащихся в Центрах временного содержания иностранных граждан, будут уравнены с правами иных категорий граждан, содержащихся в закрытых специализированных учреждениях.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ



Наталья Васильевна Стребкова,
уполномоченный по правам человека
в Ханты-Мансийском автономном
округе – Югре

Укрепление действующих, поиск и создание новых институтов по защите прав коренных малочисленных народов (далее также – КМН) является актуальной задачей для органов государственной власти всех уровней, особенно после проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Статья 69, гарантирующая права КМН в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, дополнена пунктом, определяющим обязан-

ности государства по защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантии сохранения этнокультурного и языкового многообразия.

По мнению О. В. Колесниковой, в России «активно развивается разноплановая правозащитная система», обеспечивающая гарантии прав в сфере национального самоопределения и ориентированная на защиту прав КМН, «включающая как государственные, так и негосударственные правозащитные механизмы. По мере совершенствования в России федеративных отношений отмечается вовлеченность и все более возрастающая роль субъектов Российской Федерации» по становлению правозащитных институтов КМН¹.

Особое место среди действующих моделей принадлежит институту уполномоченных по правам КМН, малоизученному и находящемуся в процессе развития и становления, но обладающему большим правозащитным потенциалом.

На сегодняшний день сформировано федеральное законодательство, обеспечивающее правовое основание создания и деятельности института уполномоченных по правам КМН.

Пунктом 16 Перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации в субъектах Российской Федерации предусмотрена должность

¹ Колесникова О. В. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования // Актуальные проблемы рос. права. 2019. № 9. С. 63–70.

уполномоченного по правам КМН, при этом установлено, что указанная должность может учреждаться законодательством субъекта Российской Федерации². Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил формат взаимодействия уполномоченного по правам КМН с институтами гражданского общества по совместной правозащите данной категории граждан. В 2015 году внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предоставляющие субъектам Российской Федерации возможность **учреждать должность уполномоченного по правам человека и возлагать на него функции уполномоченного по правам КМН или другие государственные должности и органы.**

Окончательно данная норма закреплена в марте 2020 года Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», определяющим, что законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека в субъекте могут быть возложены функции уполномоченных: по правам ребенка, по правам КМН, а также других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации. В соответствии с региональным законом на омбудсмена в субъекте Российской Федерации может быть возложена координация деятельности указанных уполномоченных и других должностных лиц.

Формирование института уполномоченного по правам КМН в России

началось сравнительно недавно. Впервые должность уполномоченного по правам КМН появилась в Красноярском крае в 2007 году. Также эти должности учреждены в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае. В Республике Алтай в апреле 2015 года была введена такая должность, а уже в июле 2015 года – сокращена.

С учетом особенностей территорий и регионального законодательства «порядок назначения на должности уполномоченного по правам КМН и их место в структуре органов власти названных регионов, имеют существенные различия», – отмечает О.В. Колесникова. При этом требования, предъявляемые к кандидатам для замещения должностей уполномоченных по правам КМН, имеют и сходство. Так, в Красноярском крае уполномоченный по правам коренных малочисленных народов, равно как и уполномоченный по правам ребенка, является заместителем омбудсмена общей компетенции.

В таких субъектах Российской Федерации, как Республика Коми, Бурятия, Тыва, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, населенных коренными малочисленными народами, функции уполномоченного по правам КМН выполняют региональные уполномоченные по правам человека.

Вместе с тем Н.А. Филиппова, доктор юридических наук, кандидат политических наук, заведующая кафедрой государственного и муниципального права бюджетного учреждения высшего образования «Сургутский государственный университет», выделила три модели уполномоченных по правам КМН по механизму их формирования и наделения полномочиями в субъектах Российской Федерации.

² Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2009. № 49, ч. 2, ст. 5921; 2015. № 41, ч. 2, ст. 5644.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

Федерации: парламентскую (Красноярский край), смешанную (Камчатский край) и административную (Республика Алтай). Автор также обосновала выделение «югорской» модели защиты прав КМН (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), которая предусматривает возложение на регионального уполномоченного по правам человека вопросов защиты прав коренных малочисленных народов и является типичной среди субъектов с проживанием этнических меньшинств³.

Каждый из таких субъектов Российской Федерации – особенный. Югра – исконное место проживания коренных малочисленных народов Севера: ханты, манси и ненцев. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года численность коренных малочисленных народов Севера (далее также – КМНС) составила 31 483 человека. Это 2,2 % от жителей округа и 12 % от общей численности КМН Российской Федерации. В сравнении с результатами переписи

в 2002 году число КМНС в Югре выросло на 10 %.

Югра по уровню социально-экономического развития КМНС является одним из ведущих субъектов Российской Федерации. Опыт региона в сохранении мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности во взаимодействии с компаниями-недропользователями признается успешным научными российскими и международными специалистами по правам человека, включая членов Экспертного механизма по правам коренных народов Совета ООН, который в марте 2017 года провел выездное межсессионное заседание на территории автономного округа. По итогам работы отмечен вклад региональных органов власти всех уровней в формирование мер государственной поддержки КМНС в партнерстве с коренными народами.

Гарантии прав и законных интересов малочисленных народов Севера в Югре закреплены в 720 нормативных право-

³ Филиппова Н. А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Науч. ежегодник Ин-та филос. и права Уральского отделения Рос. акад. наук. 2016. Т. 16, Вып. 2. С. 105–120.

вых документах автономного округа. Законодательная база интенсивно изменяется, отражая решения наиболее актуальных для коренных жителей Югры вопросов в различных сферах их жизнедеятельности.

В 2020 году в канун Международного дня коренных народов мира Правительством автономного округа приняты стратегические документы в отношении КМНС. С целью создания условий для реализации этнокультурных потребностей в дополнение к «Концепции по обучению родным языкам, литературе и культуре КМНС, проживающих в Югре», принята «Концепция развития этнокультурной системы образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС». Внесены изменения в региональную Концепцию устойчивого развития КМНС, где в числе других отражены актуальные для коренных жителей Югры задачи, включая сохранение, развитие и популяризацию родных языков КМНС как важную составляющую этнической культуры и самосознания.

Вопросы приоритетов социально-экономического развития КМНС, обеспечения гарантии их прав всегда проходят активное обсуждение по инициативе или с участием уполномоченного по правам человека в Югре, представителей правозащитных институтов, действующих в интересах КМНС в Югре: Ассамблея представителей КМНС Думы автономного округа; региональный уполномоченный по правам человека и его общественные помощники из числа КМНС; Советы представителей коренных малочисленных народов Севера автономного округа при Правительстве автономного округа и при главах муниципальных образований автономного округа; Межведомственная комиссия при Правительстве автономного округа по обеспе-

чению развития КМНС; общественные объединения КМНС – «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Спасение Югры», региональный общественный фонд содействия устойчивому развитию коренных народов «Сияние Севера», Союз оленеводов, Совет Старейшин коренных малочисленных народов Севера; адвокаты и представители юридических клиник, оказывающих бесплатную юридическую помощь жителям Югры из числа КМНС.

Поиск оптимальной региональной модели по защите прав КМНС осуществляется в рамках реализации приоритетного проекта «Совершенствование системы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в автономном округе», одобренного проектным комитетом и запущенного на территории региона в конце 2019 года. Проект позволит обеспечить условия для реализации прав и законных интересов КМН путем совершенствования государственно-правовых механизмов регулирования, повышения результативности деятельности органов власти автономного округа, обеспечения доступности мер государственной поддержки этой категории югорчан. Многие вопросы жизнедеятельности КМНС лежат в межведомственной плоскости или не выделены среди общих полномочий органов государственной власти. В 2020 году проведен анализ полномочий органов власти в части обеспечения защиты прав КМН. При этом закрепление отдельных полномочий представляется весьма проблематичным в связи с отсутствием соответствующей регламентирующей правовой нормы на федеральном уровне. Это касается, например, определения исполнительного органа государственной власти автономного округа, уполномоченного на ограничение хозяйственной деятельности (в части



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

строительства промышленных объектов, сооружений, зданий и др.) организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Урегулирование вопросов, вытекающих из особого конституционно-правового статуса и повышенного уровня гарантий КМН по сравнению с обычными гражданами, требует «особых правовых средств защиты», какими мог бы обладать институт уполномоченного по правам КМН⁴.

⁴ Колесникова О. В. Указ. соч.

В тех субъектах Российской Федерации, в которых не сформирован данный институт и которые являются местом традиционного проживания КМН, функции по соблюдению прав и гарантий КМНС лежат на региональных защитниках прав человека. Данные экспертного опроса членов Совета представителей КМНС автономного округа, проведенного Сургутским государственным университетом в 2020 году в рамках социологического исследования по теме «Правозащитный потенциал некоммерческих организаций по обеспечению интересов коренных малочисленных народов Севера», фиксируют особую координирующую роль уполномоченного по правам человека в Югре в обеспечении гарантий прав КМНС, их реализации и защите в автономном округе. Работа в данном направлении раскрывается в обязательном для уполномоченного Югры разделе ежегодного доклада «Реализация государственных гарантий и соблюдение прав коренных малочисленных народов Севера по правам человека в автономном округе». В 2019 году уполномоченным по правам человека в Югре подготовлен специальный доклад «Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», в котором впервые комплексно раскрыты особенности региональной государственной политики в отношении КМНС, включая уникальность нормативной правовой базы, содержание и наполнение государственных программ, направленных на сохранение и развитие родных языков, самобытной культуры, этнотуризма и национальных видов спорта, поддержку и развитие традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, ведение традиционного образа жизни, занятие традиционными



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

промыслами – оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов. В спецдокладе выделены сильные и слабые стороны в реализации прав коренных народов Югры, сформированы более 40 предложений и рекомендаций, прежде всего для региональных исполнительных органов власти, органов местного самоуправления, которые, по мнению югорского омбудсмена, помогут преодолеть административные барьеры, трудности, возникающие у граждан из числа КМНС, и не допустить нарушения этих прав.

По инициативе уполномоченного по правам человека в Югре утверждены «Концепция правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», и план ее реализации. Отдельной целевой группой, требующей дифференциро-

ванного подхода и концентрации ресурсов на приоритетных направлениях правового просвещения и видах работы, являются КМНС. В 2019 году в городе Ханты-Мансийске на расширенном заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Уральского федерального округа, проведенном по теме «Правовое просвещение граждан как основа обеспечения прав человека» с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, был рассмотрен и одобрен опыт Югры по институциональному развитию, повышению гражданской активности и правовой грамотности, в том числе КМНС.

При личной заинтересованности в поддержке и защите прав коренных жителей уполномоченный по правам человека в Югре входит в состав и является активным участником координационных



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

и совещательных органов, созданных при Правительстве и Губернаторе автономного округа для решения вопросов жизнедеятельности данной категории населения, тесно взаимодействует с российскими и региональными общественными объединениями КМНС.

Сформированный в 2006 году институт общественных помощников уполномоченного по правам человека в Югре включает 96 человек, из них 17 общественных помощников – из числа КМНС.

Актуальными вопросами гарантий прав коренных КМНС в Югре, требующими разрешения как на федеральном, так и на региональном уровне, по мнению уполномоченного по правам человека в Югре, остаются:

- освобождение КМНС от налогообложения при возмещении организациями-недропользователями убытков за ограничение традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности;
- правомерность (неправомерность) осуществления любительской, спортивной охоты в пределах территорий традиционного проживания без согласования

с субъектами права традиционного природопользования;

- заключение экономических соглашений КМНС с организациями-недропользователями в целях возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания КМНС хозяйственной деятельностью организаций;

- трудоустройство и самозанятость граждан из числа КМНС;

- особенности социальных заболеваний граждан из числа КМНС;

- совершенствование механизмов поддержки деятельности общин КМНС и организаций, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами КМНС;

- внедрение альтернативных форм получения общего образования детьми из числа КМНС, проживающими на стойбищах.

Эти и другие вопросы гарантий прав коренных народов России требуют постоянного внимания и разрешения различными государственными институтами, в том числе правозащитными.

В условиях отсутствия единой федеральной методологии формирования региональных правозащитных институтов КМН возможны несколько вариантов развития региональных институтов уполномоченных по правам КМН: через учреждение отдельной государственной должности уполномоченного по правам КМН или уполномоченного по защите прав КМНС в качестве заместителя регионального омбудсмана общей компетенции либо путем введения при региональном уполномоченном должности советника по вопросам защиты прав КМНС (из числа представителя коренной национальности), представляющего их интересы и пользующегося доверием и уважением со стороны коренных жителей.

В целях обеспечения единых подходов в реализации национальной политики в отношении КМН в настоящее время на федеральном уровне со стороны исполнительных органов власти – Администрации Президента Российской Федерации, Федерального агентства по делам национальностей, представительных и законодательных органов (комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) – не выработаны единые подходы (рекомендации) по формированию и деятельности института уполномоченных по правам КМН в субъектах. В этой связи видятся обоснованными опасения О.В. Колесниковой о зависимости защиты прав КМН от места их проживания (субъекта Российской Федерации), связанной с разными региональными моделями законодательного закрепления гарантий прав КМН, объемом полномочий действующих институтов по защите прав КМНС. Автор разделяет позицию необходимости унифицировать на уровне Российской Федерации в модельном право-

вом акте способы правовой защиты КМН.

Места традиционного проживания КМН охватывают территории 28 субъектов Российской Федерации, расположенные преимущественно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока. В некоторых из этих субъектов накоплен опыт формирования специализированных правозащитных институтов коренных малочисленных народов, включая институт уполномоченных по правам КМН, и решения актуальных вопросов жизнедеятельности коренных народов. Важно отражать данный аспект деятельности в ежегодных или специальных докладах уполномоченных в субъектах Российской Федерации, на территории которых проживают КМН.

Проведение объективного анализа сложившихся практик деятельности по защите прав КМН, выявление положительных и негативных моментов деятельности различных моделей институтов уполномоченных по правам КМН, обсуждение приоритетных задач этой деятельности и поиск оптимальных механизмов развития правозащитных институтов в сфере защиты прав КМНС видится возможным осуществлять через деятельность постоянно функционирующего коллегиального органа при федеральном Уполномоченном по правам человека с участием региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, уполномоченных по правам человека в субъектах, которые являются местом традиционного проживания КМН.

Сложившаяся на сегодняшний день практика функционирования специализированного института омбудсмана в России говорит в пользу дальнейшего развития института уполномоченных по правам КМН, требует более тщательного изучения и осмысления.

ПРАВО НА ЕДИНОВРЕМЕННУЮ ВЫПЛАТУ ВДОВАМ ВЕТЕРАНОВ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ К 75-ЛЕТИЮ ПОБЕДЫ: ПРАКТИКА ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ



Юлия Александровна Сударенко,
уполномоченный по правам человека
в Челябинской области

В 2020 году исполнилось 75 лет со дня Победы Советского Союза в Великой Отечественной войне. Именно советский народ – наши ветераны, вынесшие основную тяжесть войны, сыграли решающую роль в разгроме немецко-фашистских захватчиков и их союзников.

Благодаря этой победе мировым сообществом были приняты самые значимые нормативные правовые акты, которые регламентируют права и свободы человека и позволяют нам сегодня жить свободной и мирной жизнью в правовом демократическом государстве.

На данный момент ветеранов остается все меньше и меньше, проявить уважение за их подвиги – это меньшее, что мы сейчас можем сделать, поэтому наш

долг перед ними – создать все условия для их социального и финансового благополучия, чтобы они ни в чем не нуждались.

В 2020 году Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» для ветеранов войны, их вдов, а также ряда категорий граждан были предусмотрены единовременные выплаты в размере 75 000 рублей.

Однако данные выплаты получили не все ветераны войны, а только те, кто воевал в период с 1941 по 1945 годы. Ветераны войны, которые отстаивали интересы Родины в других боевых операциях после 1945 года, выплату не получили.

В несправедливом положении оказались участники войны, принимавшие участие в боевых действиях после 1951 года на территории Венгрии, Северной Кореи, а также их вдовы, не получившие единовременные выплаты.

Единственным инструментом, которым в этой ситуации смог воспользоваться уполномоченный для защиты прав и интересов ветеранов, стало обращение в суд с исковым заявлением по доверенности.

Только в судебном порядке удалось отстоять право вдовы ветерана Великой Отечественной войны на положенную выплату к 75-летию Победы.

Из средств массовой информации стало известно о нарушении прав 89-летней вдовы ветерана из города Нязепетровска. Со слов внука, ей отказывают в выплате пособия к 75-летию Победы, так как ее супруг проходил военную службу в 1949 году на территории Украины.

Установив нарушение прав вдовы ветерана, уполномоченный обратилась в судебные органы совместно с общественным помощником. Завершив рассмотрение дела, суд признал отказ в выплате заявителю незаконным и обязал Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Нязепетровском районе Челябинской области осуществить выплату. Впоследствии Челябинский областной суд оставил в силе решение суда первой инстанции. В настоящее время решение суда вступило в законную силу, 75 000 рублей вдовой ветерана получены.

После того как удалось отстоять интересы заявителя в судебном заседании, в адрес уполномоченного обратились ряд граждан с просьбой защитить права их родственников, являющихся ветеранами, вдовами ветеранов, участвовавших в боевых действиях после 1945 года на территории Украины, Венгрии, Северной Кореи и других государств.

В октябре 2020 года позиция судебных органов по данной категории споров изменилась в противоположную сторону – не в пользу участников войны (вдов участников войны), принимавших участие в боевых действиях после 1945 года.

Это связано с тем, что 2 сентября 2020 г. принят Указ Президента Российской Федерации, которым предоставлено право на получение единовременной выплаты участниками Великой Отечественной войны, принимавшими участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территориях Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии и Эстонии в период с 1 января 1944 г.

по 31 декабря 1951 г. Однако данный указ не охватил такую категорию граждан, как вдовы участников войны, принимавших участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территориях Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии и Эстонии в период с 1 января 1944 г. по 31 декабря 1951 г. Также не охвачены остались ветераны войны, которые участвовали в боевых действиях после 1951 года.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 88-КГ20-6-К8 указал, что из содержания приведенных нормативных положений следует, что они закрепляют особый механизм реализации права на предоставление меры социальной поддержки в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 г. № 195 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 73-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в виде обеспечения единовременной выплатой за счет средств федерального бюджета категории граждан – участников Великой Отечественной войны, поименованных в подпункте 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О ветеранах», которые имели непосредственное отношение к событиям, происходившим в период Великой Отечественной войны (период с 1941 года по 1945 год).

Учитывая изменение позиции высших судебных органов власти по данному вопросу, на сегодняшний день по результатам рассмотрения поданных уполномоченным исков в интересах граждан данной категории о признании права на единовременную выплату:

- судом первой инстанции отказано вдове ветерана войны, принимавшего



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Челябинской области

участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территории Литовской ССР в период с 2 сентября 1949 г. по 31 декабря 1951 г., в единовременной выплате;

- судом первой инстанции отказано в удовлетворении требований участника войны и вдовы участника войны, принимавшего участие в боевых действиях на территории Венгрии, в единовременной выплате.

Вынесенные решения судов мотивированы тем, что нормативные положения законодательства закрепляют особый механизм реализации права на предоставление меры социальной поддержки в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 в виде обеспечения единовременной выплатой категории граждан – участников Великой Отечественной войны,

поименованных в подпункте 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О ветеранах», которые имели непосредственное отношение к событиям, происходившим в период Великой Отечественной войны (период с 1941 по 1945 годы).

Считаю, что сложившаяся на сегодняшний день правоприменительная практика нарушает права участников войны (вдов ветеранов войны), которые отстаивали интересы нашей Родины после 1945 года, в частности, на территории Венгрии, на основании следующего.

Согласно статье 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» устанавливает организационные, экономические и правовые основы социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» с учетом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда устанавливаются следующие категории ветеранов: ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств (далее – ветераны боевых действий), ветераны военной службы, ветераны труда.

Согласно статье 2 Федерального закона «О ветеранах» ветеранами Великой Отечественной войны являются лица, принимавшие участие в боевых действиях по защите Отечества или обеспечении воинских частей действующей армии в районах боевых действий; лица, проходившие военную службу или проработавшие в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов (далее – период Великой Отечественной войны) не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами или медалями СССР за службу и самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

Согласно подпункту «а» подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – Федеральный закон «О ветеранах») к участникам Великой Отечественной войны относятся военнослужащие, в том числе уволенные в запас

(отставку), проходившие военную службу (включая воспитанников воинских частей и юнг) либо временно находившиеся в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Гражданской войны, период Великой Отечественной войны или период других боевых операций по защите Отечества, а также партизаны и члены подпольных организаций, действовавших в период гражданской войны или период Великой Отечественной войны на временно оккупированных территориях СССР.

Согласно разделам 1, 2 Приложения «Перечень государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации» Федерального закона «О ветеранах» лица, принимавшие участие в боевых действиях по защите Отечества в Венгрии в 1956 году, приобретают статус ветеранов Великой Отечественной войны.

Таким образом, граждане, имеющие статус ветерана Великой Отечественной войны и участника Великой Отечественной войны из числа лиц, указанных в подпункте «а» подпункта 1 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», на которых распространяется действие Указа Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100, имеют право на получение единовременной выплаты в размере 75 000 рублей.

Согласно подпункту «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 февраля 2020 г. № 100 единовременная выплата предоставляется:

- инвалидам Великой Отечественной войны;
- ветеранам Великой Отечественной войны из числа лиц, указанных в подпунктах 1–3 пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»;

- бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны;

- вдовам (вдовцам) военнослужащих, погибших в период войны с Финляндией, Великой Отечественной войны, войны с Японией;

- вдовам (вдовцам) умерших инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны – в размере 75 000 рублей;

Следовательно, указ Президента Российской Федерации не ограничивает круг лиц, имеющих право на единовременную выплату, исключительно лицами, участвовавшими в Великой Отечественной войне в период с 1941 г. до 1945 г. включительно.

Вместе с тем органы пенсионного обеспечения и судебные органы занимают иную позицию, тем самым лишая указанные категории ветеранов единовременных выплат, которые они по праву заслужили наравне с ветеранами – участниками событий 1941–1945 г.г. и 1944–1951 г.г.

Единовременная выплата в честь Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов – это не только материальная поддержка граждан данной категории, но и знак внимания и благодарности нынешнего поколения за заслуги перед Отечеством старшего поколения со стороны общества и государства.

Вместо этого участники войны и их вдовы вынуждены обращаться во все возможные инстанции, в том числе судебные органы, и доказывать свои права, которые уже признаны законом и не требуют дополнительных доказательств, что само по себе является унижительным в условиях, когда всей страной выражаются особенные слова почтения и благодарности ветеранам Великой Отечественной войны.

Учитывая вышеизложенное, считаю необходимым внести изменения в Указ Президента Российской Федерации от 2 сентября 2020 г. № 544 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации, постоянно проживающим на территории Российской Федерации, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов», включив в перечень граждан, имеющих право на выплату:

- вдов участников войны, принимавших участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территориях Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии и Эстонии в период с 1 января 1944 г. по 31 декабря 1951 г.;

- участников войны, принимавших участие в боевых действиях после 1951 года на территории Северной Кореи, Венгрии, острова Даманский.

«БЕСПЛАТНАЯ-ПЛАТНАЯ» ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ



Вячеслав Сергеевич Тулулов,
уполномоченный по правам человека
в Брянской области

Построение цивилизованного общества, опирающегося на верховенство права, невозможно без прочного фундамента, который складывается из развитого правосознания и гражданско-правовой культуры широких масс населения.

Поступающие уполномоченному по правам человека в Брянской области (далее – уполномоченный) обращения зачастую говорят о низком уровне знания гражданами своих прав, неумении, а порой и нежелании их защищать предусмотренными законом способами.

Важнейшей государственной гарантией защиты прав социально-незащищенных категорий граждан, является бесплатная юридическая помощь,

которая согласно Федеральному закону «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», оказывается адвокатами.

Оказание бесплатных юридических услуг является одним из инструментов борьбы с правовым нигилизмом, безусловным залогом развития демократического общества, повышения правопорядка, а следовательно, и качества жизни каждого человека.

Но сегодня граждане сталкиваются с предоставлением юридической помощи недобросовестными сотрудниками различных юридических фирм, у которых система менеджмента развита сильнее, чем юриспруденция.

Граждане приглашаются через различные интернет-площадки для бесплатного консультирования по юридическим вопросам, которое основывается только на рекомендации написать жалобы в различные контролирующие органы.

А вот написание самих жалоб является платной услугой и при определенных маркетинговых подходах, а в некоторых случаях и обмана, человек соглашается на условия договора о предоставлении платных юридических услуг. Даже если в соответствии с законом может быть предоставлена квалифицированная бесплатная юридическая помощь, человек оплачивает ее, не зная о своем праве.

Так, в адрес уполномоченного в 2020 году поступили обращения от жителей Брянской области, составленные по одному шаблону.

Практически все обращения не соответствовали требованиям, предусмотренным частями 5 и 6 статьи 9 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» и статьи 14 Закона Брянской области от 8 декабря 2004 г. № 80-3 «Об Уполномоченном по правам человека в Брянской области».

В процессе работы с заявителями и получением дополнительной информации было установлено, что платные услуги по составлению данных обращений были оказаны одной и той же юридической фирмой.

Особенную обеспокоенность вызвало оказание неквалифицированной юридической помощи работниками данной организации жителям Брянщины, что приводило к затягиванию разрешения вопросов и пропуску процессуальных сроков. А особую тревогу вызывала стоимость услуг по составлению «шаблонных» жалоб и заявлений в различные инстанции.

Так, например, вместо разъяснения гражданину порядка обжалования постановления об административном правонарушении, были составлены несколько жалоб одинакового содержания в различные правоохранительные и надзорные органы, и стоимость такой услуги составила 25 000 рублей.

С просьбой о содействии в предоставлении многодетной малоимущей семье единовременной денежной компенсации вместо земельного участка в собственность в такую организацию обратилась многодетная мать. Согласно действующему региональному законодательству в настоящее время такое невозможно. А за написание заявлений в различные органы власти из бюджета многодетной семьи было потрачено 18 000 рублей.

Сегодня стоит отметить закрепленную на федеральном уровне возмож-

ность уполномоченного обратиться в соответствующие органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства или рассмотрении вопроса об уголовном преследовании в отношении должностного лица государственного органа, муниципального органа, организации, в решениях или действиях которого усматривается нарушение прав и свобод человека и гражданина.

В целях предотвращения нарушения прав граждан и их защиты уполномоченным было принято решение о направлении письма в УМВД России по Брянской области и управление Роспотребнадзора по Брянской области с просьбой провести проверку деятельности данной организации и ее сотрудников на предмет содержания состава преступления либо административного правонарушения.

Из ответа Управления Роспотребнадзора по Брянской области следовало, что привлечение к административной ответственности по статье 14.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований) не представляется возможным, так как оказание юридических услуг не урегулировано специальными нормами права, не соблюдение которых явилось бы признаком нарушения вышеуказанного состава административного правонарушения.

Правоохранительные органы состава преступления в деятельности сотрудников фирмы не установили, так как организация соответствующим образом зарегистрирована, и в ее штате состоят специалисты имеющие дипломы о высшем образовании по специальности «юриспруденция».

Убежден, что платная неквалифицированная юридическая помощь, предоставляемая гражданам подобного рода организациями, не только нарушает их имущественные права, но и подвергает риску оставить человека без шанса на восстановление иных прав и свобод.

В 2020 году Федеральная палата адвокатов Российской Федерации высказала свою правовую позицию об исследовании на предмет определения «рыночной стоимости» юридической помощи и, на их взгляд, оценка не имеет практического смысла и правового значения по многим основаниям.

Вместе с тем в позиции сказано об определении ценообразования предоставления юридической помощи адвокатами – соответствующим образом аттестованными юристами. Если юри-

дическая помощь адвокатом оказана ненадлежащим образом, гражданин может написать жалобу в коллегия, где при выявлении нарушений последует соответствующая ответственность.

Однако при предоставлении неквалифицированной юридической помощи сотрудниками обществ с ограниченной ответственностью никаких последствий не возникает, если не будет установлен состав преступления либо административного правонарушения, что, как указано выше, маловероятно.

Учитывая вышеизложенное, считаю целесообразным рассмотреть вопрос ценообразования платных юридических услуг, оказываемых сотрудниками юридических фирм, без наличия статуса адвоката, и его закрепления в нормативных правовых актах.

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ РАБОТ И РЕСОЦИАЛИЗАЦИИ ОСУЖДЕННЫХ НА ТЕРРИТОРИИ ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ



Николай Николаевич Хлызов,
уполномоченный по правам человека
в Забайкальском крае

Принудительные работы – вид уголовного наказания, который применяется на территории Российской Федерации с 1 января 2017 года в соответствии со статьей 53.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), является альтернативой лишению свободы и заключается в привлечении осужденного к труду в местах, определяемых учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы.

В Забайкальском крае участок, функционирующий в режиме исправительного центра (далее – УФИЦ), с лимитом наполнения 50 мест для содержания лиц, которым судом назначено наказание в виде принудительных работ, создан при ИК-10 в городе Краснокаменске.

С момента открытия уполномоченный по правам человека в Забайкальском крае (далее – уполномоченный) и сотрудники его аппарата неоднократно посещали данное учреждение, общались с осужденными, рассматривали поступившие от них жалобы и предложения. Заявители поднимали различные вопросы, в том числе связанные с низким уровнем заработной платы, проблемой реализации права на медицинское обеспечение лиц, водворенных в помещение для нарушителей, и другие.

По результатам изучения опыта деятельности УФИЦ, условий отбывания наказания и труда осужденных, уполномоченный пришел к выводу о востребованности принудительных работ, поскольку осужденные гарантировано трудоустроены и имеют доход, на который может быть обращено взыскание, в том числе в пользу лиц, пострадавших в результате преступлений.

Кроме этого, на 1 января 2021 года более чем у двух тысяч граждан, осужденных к лишению свободы, в соответствии со статьей 80 УК РФ наступил срок обращения в суд с ходатайством о замене оставшейся, не отбытой части наказания более мягким видом, в том числе принудительными работами. Соответственно, при удовлетворении судами заявленных ходатайств остро встанет вопрос с размещением и привлечением к труду данной категории лиц.

Следует отметить, что у значительной доли осужденных есть стремление

к труду. Так, в рамках изучения проблемы ресоциализации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, в том числе их занятости как основного инструмента профилактики рецидивной преступности, уполномоченным организовано социологическое исследование в двух следственных изоляторах края. В результате из 225 подвергнутых анкетированию обвиняемых, которые ранее уже отбывали наказание в виде лишения свободы, более 81 % сообщили, что желали быть занятыми и активно искали работу после освобождения, но только 20 % из них смогли трудоустроиться.

Поэтому уполномоченный считает, что расширение сети исправительных центров крайне необходимо, поскольку это прежде всего имеет большое значение для восстановления нарушенных прав потерпевших и способствует социальной реабилитации самих осужденных. Если в исправительном центре или в УФИЦ занятость и установленный трудовым законодательством доход гарантированы всем осужденным, то в целом по осужденным ситуация выглядит иначе. Так, по состоянию на 1 января 2021 г. в исправительных учреждениях УФСИН России по Забайкальскому краю содержалось более 4,5 тысяч осужденных. При этом среднесписочная численность осужденных, привлеченных к труду на оплачиваемые работы, составила 869 человек. При среднесписочной численности осужденных, имеющих исполнительные документы, – 1477 человек, привлечены к труду на оплачиваемых работах 844. При общей сумме исковых требований свыше 640 млн. рублей, потерпевшим за 2020 год перечислено 32 млн. 986 тыс. рублей или 5,15 % от общей суммы исков.

Кроме погашения исков, при отбытии наказания в виде принудительных работ осужденные получают возмож-

ность материально поддерживать свои семьи, а также приобретать социально полезные связи и профессиональные навыки. В том числе они получают возможность продолжить трудовую деятельность на том же предприятии и после отбытия наказания.

На сегодняшний день практически решен вопрос открытия исправительного центра с лимитом наполнения 90 мест на базе ликвидированной ИК-11 в городе Нерчинске. Но очевидно, что потребность в учреждениях данного вида на порядок выше. Со своей стороны, уполномоченный считает наиболее целесообразным создание данного исправительного учреждения на территории краевого центра, где сосредоточены крупные организации и предприятия. При этом на город Читы приходится большинство из имеющих по краю 16 тысяч (в среднем) вакантных рабочих мест, которые можно было бы частично укомплектовать осужденными к принудительным работам.

В ходе мониторинга ситуации в городе Чите уполномоченный лично посетил и осмотрел законсервированный комплекс нежилых зданий краевого Минздрава по ул. Газимурская и поддержал предложение департамента госимущества края об его использовании для создания исправительного центра.

Кроме этого, следует поддержать инициативу министерства труда и социальной защиты населения Забайкальского края о размещении в части помещений по ул. Газимурская реабилитационного центра для лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Его задачей будет оказание нуждающимся мер социальной помощи, в том числе юридической и социально-психологической, а также помощи в восстановлении утраченных документов, материальной помощи в обеспечении предметами первой необходимости, содействие в трудоустройстве,



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Забайкальском крае

профориентации и обучении. Учитывая, что отбытие наказания в местах лишения свободы приводит к утрате социально полезных связей и навыков, влияет на рецидив преступлений, уполномоченный считает организацию реабилитационного центра для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, крайне необходимой мерой. В завершении темы реализации проектов по расширению сети исправительных центров уполномоченный считает необходимым обратить внимание на то, что, к сожалению, труд осужденных оплачивается в минимальном размере. Кроме того, облегчить работу по привлечению потенциальных работодателей могли бы льготы по уплате налогов для организаций, использующих труд осужденных к принудительным работам. Однако органы исполнительной власти Забайкальского края на сегодняшний день не нашли возможности поддержать инициативу УФСИН о налоговых преференциях в силу высокой долговой нагрузки, предельного размера дефицита бюджета,

а также недопоступления в 2020 году собственных доходов.

В настоящее время в крае нет предпосылок и для реализации положений Федерального закона от 18 июля 2019 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации», предусматривающих возможность создания участков исправительных центров на предприятиях с проживанием в общежитиях, созданных при них, осужденных, поскольку ни один крупный работодатель Забайкальского края в ответ на соответствующее обращение не сообщил о наличии такой возможности.

В связи с тем, что мероприятия по расширению сети исправительных центров на территории Забайкальского края и созданию реабилитационного центра для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, продолжаются, уполномоченный со своей стороны готов оказать заинтересованным ведомствам свою поддержку.

ЗАЩИТА ПРАВ ЖИЛЬЦОВ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ НА КАЧЕСТВЕННЫЕ УСЛУГИ ЖКХ



Анатолий Михайлович Чадов,
уполномоченный по правам человека
в Оренбургской области

Сфера правоотношений с управляющими организациями вызывает много нареканий со стороны потребителей услуг – населения. Количество обращений по данной теме в различные органы власти не уменьшается, недовольство качеством услуг по управлению, содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов постоянно растет.

От общего количества поступивших к уполномоченному по правам человека в Оренбургской области (далее – уполномоченный) обращений по вопросам жилищно-коммунального характера – 50 % с обоснованными претензиями. Подтверждением нарушений прав граждан явились результаты проверок госу-

дарственной жилищной инспекции, куда направлялись обращения для рассмотрения по подведомственности, и совместные выездные мероприятия с привлечением представителей надзорных органов.

Актуальность вопросов оказания услуг в многоквартирных домах вытекает из конституционных прав человека на жилище и на собственность. Это основополагающие права, реализация которых влияет на качество жизни. Создать для каждого жителя комфортную среду – задача управляющих организаций. Без конструктивного взаимодействия с людьми обеспечить благоприятные и безопасные условия их проживания невозможно.

Многочисленные вопросы, связанные с работой управляющих организаций, свидетельствуют об отсутствии у граждан инструмента для организации эффективного взаимодействия с управляющими организациями с целью обеспечения своих жилищных прав.

Статья 161 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривает, что управление многоквартирным домом должно обеспечивать надлежащее содержание общего имущества, постоянную готовность инженерных коммуникаций и другого оборудования к предоставлению коммунальных услуг.

Пример по коллективному обращению жильцов одного из многоквартирных домов города Оренбурга показал, что управляющая компания не выполняла надлежащим образом своих обязательств, не соблюдала нормативные

сроки устранения аварийных ситуаций. Явное бездействие породило обоснованные жалобы обеспокоенных граждан.

Нередки случаи, когда авария происходит в квартире, где никто не проживает. В таких ситуациях встает вопрос об оперативном доступе в квартиру без согласования с владельцами для ликвидации или локализации аварии. Жильцы вышеуказанного многоквартирного дома неделю существовали без водоснабжения, которое было перекрыто в целях минимизации последствий затопления. Вода проливалась из пустующей квартиры, где регулярно менялись собственники, которых соседи не знали.

По общему правилу жилище неприкосновенно, и никто не имеет право проникать в квартиру, если собственник не допускает в нее. Это следует из статьи 25 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем проникнуть в жилище можно в случаях, установленных федеральным законом или на основании судебного решения. В части 2 статьи 3 Жилищного кодекса Российской Федерации перечислены такие случаи: спасение жизни граждан, имущества; обеспечение общественной безопасности, личной безопасности граждан при авариях, чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях. В указанных ситуациях не требуется согласие проживающего в квартире гражданина на доступ в помещение.

Порядок вскрытия квартиры не регламентирован законом, но существует общепринятая практика, когда создается комиссия и производится вскрытие жилого помещения в отсутствие жильцов при аварийной ситуации, составляется акт осмотра квартиры, где отражаются результаты аварии (затопление, протечки и т. д.), определяются ее причины, источник и необходимые меры по устранению.

В случае с жильцами многоквартирного дома управляющая компания огра-

ничилась приостановлением подачи коммунальной услуги (воды).

В связи с тем, что в аварийном помещении жильцов (собственника, пользователя, нанимателя, арендатора и др.) не оказалось, следовало проводить мероприятие по их розыску. В описанном случае управляющая компания ограничилась направлением запроса в Росреестр о собственнике.

Однако бездействовала не только управляющая компания, но и муниципалитет, и органы полиции. Только после вмешательства уполномоченного в течение одного дня участковый инспектор принял меры к розыску собственника квартиры, после чего авария была устранена, в квартирах дома появилась долгожданная вода.

Пример показал, что взаимодействие управляющих организаций с собственниками помещений в многоквартирных домах и органами местного самоуправления по вопросам предоставления коммунальных услуг не организовано на достаточном уровне. Уполномоченный, описав ситуацию в своем ежегодном докладе за 2020 год, выразил надежду, что инициативный ликбез будет проведен в ответственных ведомствах – управляющих компаниях, службах муниципалитета, органах внутренних дел, представители которых по причине элементарного незнания, как действовать в подобных случаях и нежелания принимать меры, а также взять на себя ответственность, допустили нарушения прав граждан.

Уполномоченный рекомендовал руководителям УК, ТСЖ, ЖСК:

- заключать со специализированными (профессиональными) организациями договора на обслуживание в случаях аварийных ситуаций, связанных с протечкой воды, по демонтажу, монтажу замков, расположенных в дверях жилых и нежилых помещений;

- для минимизации времени поисковой работы владельцев аварийных помещений жильцам дома, совету многоквартирного дома, правлению УК (ТСЖ) наладить взаимодействие между жильцами, вести расширенный реестр собственников жилья с максимально полной контактной информацией (номера телефонов, адреса электронной почты, место работы, данные близких родственников, друзей и т. д.) и регулярно проверять актуальность информации;

- регулярно проводить с жильцами разъяснительную работу (в том числе и посредством печатной информации на стендах, в подъездах) о необходимости уведомления о смене собственников квартир, в том числе и по соседству;

- иметь контактные данные (номера телефонов сотовой связи) участкового инспектора полиции; ввести в штат (или по договору на выполнение работ) должность юриста, который будет сопровождать действия и оформление документов в правовом поле;

- заранее изготавливать бланки таких документов, как: акт осмотра квартиры (помещения) с последствиями аварии, акт о вскрытии квартиры, где произошла авария; решение о необходимости вскрытия помещения (квартиры), где произошла авария, решение о создании комиссии; протокол осмотра квартиры после ее вскрытия и другие.

Управлению жилищно-коммунального хозяйства (отделам, служб) всех муниципальных образований:

- поставить на должный уровень взаимодействие с управляющими компаниями многоквартирных домов, расположенных на территории муниципалитета;

- выстроить правовой механизм для случаев незамедлительного устранения аварийных ситуаций при отсутствии собственника жилого помещения, довести информацию до руководителей управ-

ляющих компаний и всех заинтересованных (ответственных) ведомств.

Остается надеяться, что рекомендации будут приняты в работу, и подобных нарушений прав граждан можно и нужно избежать.

Права жильцов многоквартирного дома восстановлены

О том, что в сфере капитального ремонта многоквартирных домов продолжают устанавливаться факты некачественного выполнения своих обязательств подрядчиками и нарушения жилищных прав граждан, уполномоченному становилось известно из поступающих обращений.

Так, к примеру, из коллективной жалобы жильцов многоквартирного дома № 13 по ул. Тульской г. Медногорска следовало, что между ООО «Маруся Строй» и Фондом МЖКХ Оренбургской области (далее – Фонд) в марте 2020 года был заключен договор на выполнение работ по капитальному ремонту крыши дома за 100 дней, то есть до 22 июля. По состоянию на 1 ноября, то есть спустя четыре месяца после установленного срока, работы произведены не были. Как утверждали жильцы, неоднократные обращения о нарушениях сроков выполнения работ в прокуратуру, Фонд, к подрядчику ситуацию не меняли.

В соответствии со статьей 182 Жилищного кодекса Российской Федерации региональный оператор обеспечивает проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, контролирует качество и сроки выполнения работ подрядными организациями, несет ответственность за последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения взятых привлеченным подрядчиком обязательств. По договору подрядчик обязался выполнить работы в обозначенные сроки и сдать Фонду объект

в состоянии, позволяющем производить его эксплуатацию.

Согласно правилам, работы по замене кровли должны быть организованы так, чтобы не допускать увлажнения перекрытий зданий атмосферными осадками. К ремонту крыш с раскрытием кровли разрешается приступать только при наличии на месте всех необходимых строительных материалов, заготовок и благоприятного прогноза погоды. Однако в нарушение указанных требований работы надлежащим образом организованы не были, действенных мер региональный оператор не принял.

Положение дел свидетельствовало о нарушении жилищных прав многочисленных граждан. Уполномоченным ситуация доведена до руководства областной прокуратуры. В рамках разбирательства прокурором города Медногорска в адрес руководителя ООО «Маруся Строй» внесено представление об устранении нарушений жилищного законодательства, законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В отношении должностного лица возбуждено дело об административном правонарушении, повлекшим неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на выполнение работ, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства.

В результате скоординированных действий уполномоченного и надзорных органов работы по ремонту кровли дома в начале ноября возобновились. В свою очередь уполномоченный направил заключение руководителю Фонда, в котором рекомендовал:

- совместно с представителями управляющих организаций и жильцами многоквартирных домов принимать участие в предварительном планировании работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах;

- при выборе подрядных организаций для проведения капитального ремонта многоквартирных домов учитывать территориальное нахождение объектов и удаленность подрядной организации;

- своевременно вносить в договора изменения по срокам выполнения работ в случаях возникновения форс-мажорных обстоятельств, доводить данную информацию до жителей;

- требовать от подрядчика строгое соблюдение и выполнение вышеуказанных Правил по капитальному ремонту и реконструкции объектов жилищно-коммунального хозяйства, при нарушениях – принимать незамедлительные меры, не дожидаясь фактов причинения ущерба гражданам в связи с невыполнением взятых обязательств.

Кроме того, раскрытая длительное время кровля многоквартирного дома в период дождливых дней привела к повреждению жилых помещений собственников, чем причинен материальный ущерб. В соответствии со статьей 1064 Гражданского Кодекса Российской Федерации вред, причиненный личности и имуществу гражданина, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. После окончания строительно-монтажных работ собственникам, пострадавшим при повреждении жилых помещений, должен быть возмещен причиненный ущерб в полном объеме.

Разрешение ситуации находилось на контроле в аппарате уполномоченного до окончания работ. Органами прокуратуры Оренбургской области по результатам проведенной проверки деятельности Фонда установлены нарушения при организации и проведении капитального ремонта общего имущества и в других многоквартирных домах, расположенных на территориях муниципалитетов области. В адрес руководителя Фонда прокурором внесено представление.

СРОКИ ПРОИЗВОДСТВА СУДЕБНО-МЕДИЦИНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ И РАЗУМНЫЙ СРОК УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА



Светлана Анатольевна Шмелева,
уполномоченный по правам человека
в Ивановской области



Владимир Ильич Князев,
начальник отдела по обеспечению
деятельности уполномоченного
по правам человека в Ивановской области

Уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения прав и свобод. В то же время именно в уголовно-правовой сфере государство может ограничить свободу личности на законных основаниях. В этой связи трудно переоценить процессуальные и социальные последствия реализации права личности на судебное разбирательство в разумные сроки.

Введением в 2010 году в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ) статьи 6.1 «Разумный срок уголовного судопроиз-

водства» был создан новый для российского законодательства институт права, предназначенный для борьбы с затягиванием предварительного расследования и судебного разбирательства. Новация была обусловлена тем, что Европейским Судом по правам человека выносятся значительное количество решений против России именно в связи с нарушением разумных сроков рассмотрения дел (В 2009–2010 гг. Европейским Судом по правам человека было рассмотрено 17 уголовных дел, по которым допущены нарушения права на разумные сроки судебного разбирательства. Из них по четырем не установлено нарушений права на разумные сроки судебного разбирательства, а по остальным

суммарные выплаты из бюджета государства превысили 70 000 евро).

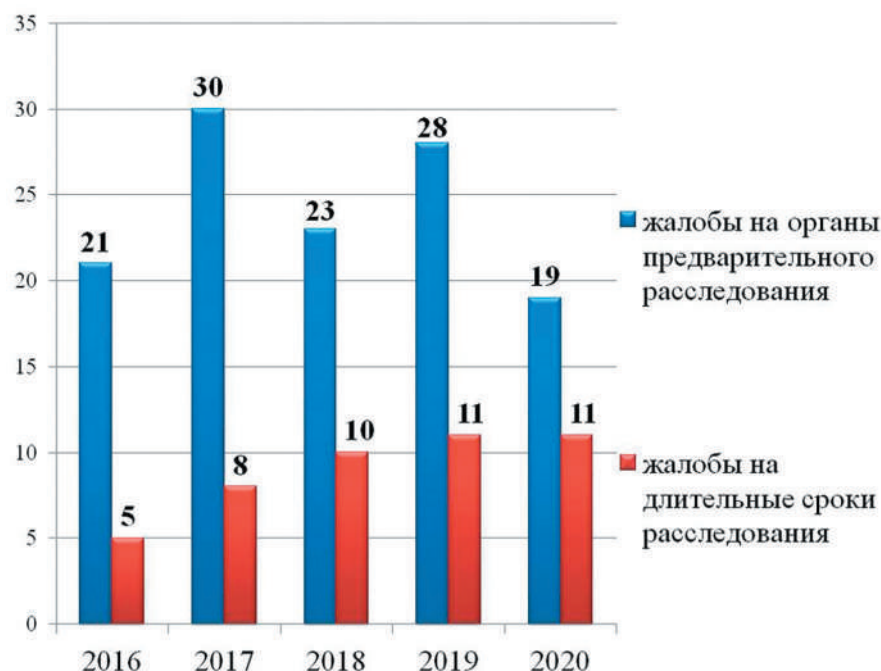
В статье 6.1 УПК РФ установлено, что уголовное судопроизводство должно осуществляться в разумный срок, включающий в себя период с момента начала уголовного преследования до момента его прекращения или вынесения обвинительного приговора. При этом в части 4 данной статьи закреплено, что никакие объективные трудности и обстоятельства в организации работы правоохранительных органов и суда не могут быть приняты во внимание в качестве обоснований для превышения разумных сроков. Представляется, что законодатель, указывая на данное обстоятельство, руководствовался тем, что все организации и структуры, с которыми осуществляется взаимодействие в ходе проверки сообщения о преступлении и дальнейшем его расследовании, учитывают в своей деятельности сроки производства по уголовному делу.

Вышесказанное подтверждается правовой позицией Европейского Суда

по правам человека, используемой в постановлениях, принятых в отношении Российской Федерации и касающихся защиты права лица на разумные сроки судебного разбирательства по гражданским и уголовным делам: «Основная ответственность за просрочку, допущенную деятельностью экспертного учреждения, возлагается на государство; национальные суды должны обеспечить своевременное осуществление экспертного исследования».

Однако ситуация в данной сфере не улучшилась. В адрес уполномоченного по правам человека в Ивановской области (далее – уполномоченный) постоянно поступают жалобы на длительные сроки доследственных процессуальных проверок и сроки расследования уголовных дел.

Граждане, оказавшиеся в положении потерпевших от преступления, зачастую не могут добиться от правоохранительных органов своевременного возбуждения уголовного дела и эффективного расследования преступления.



Данная проблема рассматривалась 11 октября 2018 года на заседании Экспертного совета при уполномоченном по правам человека в Ивановской области, на котором было установлено, что одной из основных причин нарушения разумных сроков досудебного производства является длительное проведение судебно-медицинского освидетельствования и судебно-медицинских экспертиз.

Так, в сентябре 2019 года в адрес уполномоченного поступила жалоба гражданина С., из которой следовало, что 24 мая 2018 года он пострадал в результате дорожно-транспортного происшествия, получив при этом телесные повреждения. На протяжении 7 месяцев С. находился на лечении, по окончании которого в рамках административного дела ему провели экспертизу по определению степени тяжести телесных повреждений.

19 марта 2019 года следователем специализированного следственного отдела по расследованию ДТП СУ УМВД России по Ивановской области была назначена судебно-медицинская экспертиза (далее – СМЭ). Заявитель незамедлительно прошел медицинский осмотр, и в распоряжение эксперта поступили все необходимые медицинские документы. Однако на момент обращения С. к уполномоченному истекло 6 месяцев, а заключение СМЭ было не готово.

В феврале 2020 года к уполномоченному обратился гражданин К., который указал, что 22 апреля 2017 года ему были причинены телесные повреждения гр. Н., действия которого были квалифицированы по ч. 1 ст. 112 Уголовного кодекса Российской Федерации.

На момент обращения заявителя к уполномоченному предварительное расследование прекращено в связи с истечением срока давности привлечения виновного лица к уголовной ответствен-

ности. Однако гражданин К. в своем обращении указывал на то, что он изначально был не согласен с установленной тяжестью причиненного ему вреда здоровью и квалификацией преступления. Как следует из материалов дела, у потерпевшего имелся перелом нижней челюсти со смещением обломков. С его слов, он длительное время находился на лечении, ему провели несколько операций, поскольку челюсть не срасталась, установили титановую пластину, пол-лица онемевшее. В ходе следствия К. заявил ходатайство о проведении комиссионной судебно-медицинской экспертизы, которая была назначена 20 марта 2018 года. Однако в течение двух лет следователи не удосужились собрать необходимые документы, и данная экспертиза так и не была проведена. По обращению уполномоченного органами прокуратуры постановление о прекращении уголовного дела отменено.

В январе 2021 года в адрес уполномоченного поступила жалоба гражданки К., из которой следовало, что 22 сентября 2018 года она попала в дорожно-транспортное происшествие и до конца января 2019 года находилась на лечении. Однако инспектор ГИБДД, не дожидаясь окончания лечения, изъял медицинскую документацию в травмпункте, которую направил для проведения судебно-медицинской экспертизы. Затем заявительница в связи с переломом позвоночника проходила курс восстановления до июля 2019 года. Она просила сотрудника ГИБДД дополнительно направить все имеющиеся медицинские документы в Бюро СМЭ, но тот отказался, сказав, что К. при необходимости вызовут судебные медики. Экспертиза проводилась в течение года и была готова 14 декабря 2020 года, а без установления причиненного тяжести вреда здоровью не принималось ни процессуальное решение,



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ивановской области

ни заявительница не имела возможности обратиться в суд с гражданским иском.

Полагаем, что сложившаяся практика характерна не только для Ивановского региона.

На этапе квалификации преступлений против здоровья медицинская оценка по существу предопределяет правовую, поскольку от выводов эксперта зависит выбор состава преступления не только во время следствия, но и в момент постановления приговора в суде.

Неоспорим тот факт, что заключение эксперта является одним из наиболее весомых доказательств. Назначение и производство экспертизы в соответствии с частью 1 статьи 144 УПК РФ возможно уже на стадии проверки сообщения о преступлении. Введением этого положения предпринята попытка обеспечения качества производства доследственной проверки и обоснованности принимаемых по ее результатам решений, поскольку для принятия обоснован-

ного решения о возбуждении уголовного дела существенным является установление достоверности фактов, имеющих уголовно-правовое значение, в том числе причина смерти, степень тяжести вреда здоровью, которые устанавливаются судебно-медицинской экспертизой. Проверка сообщения осуществляется в сроки, установленные статьей 144 УПК РФ, и составляет 3 суток. При необходимости производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов срок проверки может быть продлен до 30 суток. Логично было бы в течение этого срока завершить любую экспертизу, имеющую принципиальное значение для принятия решения об обоснованности возбуждения уголовного дела, в том числе и судебно-медицинскую.

Анализ обращений граждан позволяет выделить две основные причины длительности проведения судебно-медицинских экспертиз – недобросовестное



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ивановской области

отношение со стороны должностных лиц органов внутренних дел, выражающееся в несвоевременном назначении экспертизы и получении заключения, несвоевременном предоставлении необходимой медицинской документации для исследования либо предоставлении ненадлежащей документации, утрате медицинской документации или заключения эксперта, а также несовершенство нормативной базы, регламентирующей деятельность государственного судебно-экспертного учреждения.

Законодатель оперирует понятием «разумный срок» и применительно к возможности получения заключения эксперта. Очевидно, что этот срок должен определяться процессуальными сроками, установленными уголовно-процессуальным законодательством. Тем не менее сроки производства экспертиз устанавливаются ведомственными актами, утвержденными соответствующими приказами.

Следует отметить, что официальные сроки производства судебных экспертиз, установленные ведомственными нормативными актами, являются достаточно лояльными применительно к срокам, установленным уголовно-процессуальным законодательством. В реальности «очередь» на производство некоторых видов экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях может достигать нескольких лет, что приводит к невозможности выполнения требования закона о соблюдении разумности сроков.

При получении жалоб на длительные сроки проведения судебно-медицинских экспертиз уполномоченный направляет соответствующее обращение на имя руководителя ОБУЗ «Бюро судебно-медицинской экспертизы Ивановской области» (далее – Бюро СМЭ) или директора департамента здравоохранения Ивановской области (далее – департамент), в чьем непосредственном подчинении находится данное экспертное учреждение.

К сожалению, обращения уполномоченного рассматриваются как просьбы ускорить исполнение той или иной конкретной экспертизы. Кардинальные меры по улучшению деятельности учреждения и меры воздействия к виновным должностным лицам не принимаются. Ситуация не меняется в лучшую сторону на протяжении длительного времени.

Ответы департамента носят характер отписок, в которых указано, что «согласно пункту 15 приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации № 346Н от 12 мая 2010 г. «Об утверждении Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации» срок производства экспертизы определяется в пределах срока, установленного в постановлении или определении о назначении судебной экспертизы. А в связи с тем, что в постановлении о назначении судебно-медицинской экспертизы срок ее проведения должностным лицом органов внутренних дел указан не был, руководитель Бюро СМЭ установил вид, характер и объем предстоящей экспертизы и на этом основании определил исполнителя и срок производства экспертизы».

Ни вышеуказанным нормативным актом, ни Федеральным законом от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»¹ действительно не установлен предельный срок производства судебно-медицинской экспертизы, поэтому руководители экспертных учреждений злоупотребляют своим правом и устанавливают сроки, несовместимые с обстоятельствами совершенного преступления или правонарушения, ссылаясь на большой некомплект

судмедэкспертов, что зачастую приводит к истечению сроков привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

Изучение ситуации позволяет сделать вывод о том, что укомплектованность базовых подразделений на 50 % – типичная ситуация для среднестатистического экспертного учреждения Российской Федерации. Причем частично этот дефицит искусственно поддерживают сами руководители учреждений с целью обеспечения приемлемого уровня заработной платы рядовым экспертам, которые выполняют ответственную государственную задачу по экспертному сопровождению предварительного следствия ведомо ослабленным составом учреждения и готовые много лет бессменно трудиться на 2–3 и более ставках, отчего страдают прежде всего сроки выполнения экспертиз.

Исходя из этого, в ходе анализа данной проблемы в ежегодных докладах о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Ивановской области уполномоченный рекомендует органам предварительного расследования при вынесении постановлений о назначении судебно-медицинских экспертиз устанавливать срок ее производства.

Однако и здесь мы сталкиваемся с нежеланием руководства следственных органов и органов дознания устранить системные нарушения прав потерпевших, связанные с длительным проведением СМЭ, выслушивая необоснованные ссылки на статью 7 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», устанавливающую принцип независимости эксперта.

Еще в 2009 году доктор медицинских наук, профессор по специальности «Судебная медицина», полковник

¹ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.

медицинской службы, заслуженный врач Российской Федерации В.В. Колкутин, возглавлявший в то время Российский центр судебно-медицинской экспертизы, выступая на конференции, отметил: «В первую очередь следует обратить внимание на тот факт, что сегодня со всей очевидностью можно утверждать, что Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» не решил многие важные вопросы, специфичные именно для судебно-медицинской экспертизы. Самое главное – особенности организации судебно-медицинской экспертизы в Российской Федерации во многом оказались вне правоприменения данного закона. Многие его положения, справедливые для экспертов-криминалистов с иной

формой устройства, оказались неэффективными в сфере судебно-медицинской экспертизы».

Внесенные в последующем изменения и дополнения в этот закон носили чисто технический характер и не разрешили рассматриваемой проблемы. Поэтому полагаем, что разрешение данной проблемы в сложившейся ситуации находится исключительно в нормотворческой плоскости. Назрела необходимость внесения изменений в правовые акты, регламентирующие деятельность государственных судебно-экспертных учреждений, которые содержали бы норму по установлению предельных сроков проведения судебно-медицинских экспертиз либо установление таких сроков в уголовно-процессуальном законодательстве.

УНИКАЛЬНЫЙ СКВЕР ХИЙТОЛЬСКИЙ СОХРАНЕН!



Лариса Дмитриевна Бойченко,
уполномоченный по правам человека
в Республике Карелия

Окружающая среда включает в себя совокупность компонентов природы – землю, недра, почву, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия существования жизни на Земле.

Статьей 42 Конституции Российской Федерации декларируется право каждого из нас на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. С данным правом тесно взаимосвязан и ряд других

конституционных прав и свобод человека и гражданина – таких как право на жизнь и право на здоровье.

В адрес уполномоченного по правам человека в Республике Карелия в течение 2020 года поступило 4 письменных обращения (1 % от общего количества письменных обращений), содержащих сведения о нарушении прав граждан на благоприятную окружающую среду.

В соответствии с информацией, представленной Карельской межрайонной природоохранной прокуратурой, в ее адрес в 2020 году поступило 492 обращения (увеличение на 58 % по сравнению с 2019 годом). Из них разрешено – 334, что на 15 % больше в сравнении с аналогичным периодом прошлого года.

Положительным примером восстановления уполномоченным по правам человека в Республике Карелия нарушенных прав граждан при разрешении проблемной ситуации может являться история с Хийтольским сквером.

В апреле 2020 года жители микрорайона Кукковка города Петрозаводска написали коллективное обращение в адрес уполномоченного по вопросу угрозы экологии города и здоровью жителей микрорайона. Беспокойство жителей вначале было вызвано вырубкой деревьев в общественном сквере Хийтольский, любимом месте отдыха горожан. Как позднее выяснилось, вырубка производилась частной компанией для расчистки площадки под строительство антенно-мачтового сооружения – вышки сотовой связи.



Встреча уполномоченного с жителями микрорайона Кукковка г. Петрозаводска



Лариса Бойченко выступает перед активистами микрорайона Кукковка.
Фото: «Республика» / Сергей Юдин

Строительство вышки велось на участке сквера, ограниченного тремя жилыми домами по улице Сортавальской. По мнению жителей этих домов, вышка слишком близко подходила к их домам, детской площадке, а также к лицу № 13, в связи с чем люди беспокоились за здоровье своих детей и считали, что вышка будет круглосуточно излучать вредные электромагнитные волны.

Несмотря на ограничительные меры, введенные распоряжением Главы Республики Карелия с 12 марта 2020 года в связи с эпидемиологической ситуацией «COVID-19», уполномоченному по правам человека в Республике Карелия пришлось в мае 2020 г. дважды встретиться с жителями микрорайона Кукковка, чтобы разобраться с проблемной ситуацией на месте.

По информации, полученной в ходе первого выездного личного приема граждан, уполномоченным были инициированы письменные запросы в соответствующие органы местных и республиканских властей, в чью компетенцию входило предоставление разрешительных документов на строительство вышки и контроль за его ходом.

Интерес к проблеме сохранения сквера Хийтольский проявило также местное журналистское сообщество, которое активно информировало жителей города Петрозаводска в социальной сети «ВКонтакте» о ходе разбирательств.

«Каждая претензия должна быть тщательно изучена как городскими, так и республиканскими властями. Поэтому

я взяла этот вопрос под личный контроль и обратилась в соответствующие инстанции. Печально, что у людей не спросили их мнения. Ведь помимо законов, которые надо соблюдать, у власти есть обязанность слушать людей и решать все общественно значимые вопросы в диалоге с населением. И этот диалог надо было вести «до», а не «после». Потому что, если не обратиться к мнению общественности до принятия решения по важному вопросу, будут последствия. Это мое твердое убеждение», – заявила уполномоченный журналистам¹.

Полученные ответы из администрации Петрозаводского городского округа и министерства имущественных и земельных отношений Республики Карелия констатировали факт, что строительство вышки сотовой связи не соответствовало ряду необходимых процедур, и оно было прекращено.

На повторной встрече с жителями микрорайона Кукковка, которая состоялась 22 мая 2020 года, уполномоченный вручила им соответствующие документы о прекращении строительства вышки и сообщила о восстановлении их прав, а по сути, прав неограниченного числа лиц на благоприятную окружающую среду. Таким образом, было не только отменено неправомерное решение местной власти о строительстве нежелательного для жителей микрорайона объекта, но также был сохранен сквер Хийтольский, еще один уникальный зеленый уголок города Петрозаводска, любимое место отдыха горожан.

¹ Шляхов Ю. В интересах горожан. Хийтольский сквер в Петрозаводске сохраняют // Карелия, 28 мая 2020, № 25(2984). См. видеоматериал по ссылке <https://youtu.be/3swdNd2RzYU>, а также фотографии на сайте уполномоченного по правам человека в Республике Карелия: <https://www.ombudsman-karelia.ru> (дата обращения: 01.03.2021).

ПРАВА ВОССТАНОВЛЕНЫ: ПОЛУЧЕНО ДОЛГОЖДАННОЕ ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Сардана Михайловна Гурьева,
уполномоченный по правам человека
в Республике Саха (Якутия)

В газете «Якутск вечерний» от 15 ноября 2019 года была опубликована статья «Человек без отечества», автор которой просила подключиться к истории героя статьи уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия).

В этой связи, руководствуясь статьей 18 Закона Республики Саха (Якутия) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Саха (Якутия)», уполномоченным и его аппаратом была проведена соответствующая адресная работа, по результатам которой гражданин обрел российское гражданство. Дело о гражданстве гр. Ч. длилось в течение года и на протяжении всего времени находилось на особом контроле омбудсмена.

Со слов гр. Ч., оформлением гражданства Российской Федерации он начал заниматься с 2002 года, то есть прошло долгих 18 лет обивания порогов в одиночку. Изначально действия по приему в российское гражданство гражданина Республики Молдовы затруднились тем, что материалы дела гр. Ч. о приеме в российское гражданство в общем порядке были возвращены ГУВМ МВД России без рассмотрения для проведения дополнительной проработки полноты сведений, представленных заявителем, таких как наличие отчества «М-вич», об оплате административных штрафов за 2003, 2004 годы. По результатам проведенной проверки ГУВМ МВД России установлен факт в отношении гр. Ч., что ранее по рождению он являлся Ч.Ф.М., о котором заявитель не указал, также в 2003 и 2004 годах гр. Ч. привлекался к административной ответственности, и документ об уплате штрафов не был представлен.

12 декабря 2019 года гражданин Ч. сообщил правозащитнику о предоставлении необходимых документов и заявления о приеме в гражданство Российской Федерации в отдел УМВД по Республике Саха (Якутия) в общем порядке. Наряду с этим гр. Ч. направил в посольство Республики Молдовы заявление об оформлении выхода из гражданства Республики Молдовы от 12 декабря 2019 года и обратился к якутскому омбудсмену за содействием в получении ответа от посольства, чтобы обрести право получения

российского гражданства в упрощенном порядке, так как срок действия паспорта гражданина Республики Молдова истек в феврале 2020 года. Заявитель является инвалидом 2 группы, обе ноги ампутированы, передвигается на протезах, живет на пенсию по инвалидности и лично присутствовать при рассмотрении заявления в посольстве не имеет возможности.

В этой связи уполномоченным по правам человека в Республике Саха (Якутия) направлено обращение в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой о содействии по предоставлению ответа на заявление гр. Ч. посольством Республики Молдова без его участия. В свою очередь федеральным омбудсменом обращение было поддержано и направлен запрос в посольство Республики Молдова в Российской Федерации.

24 июля 2020 года в часть 2 статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» внесен пункт «л», где указано, что в упрощенном порядке гражданство Российской Федерации могут получить граждане Республик Беларусь,

Казахстан, Молдова и Украина. Данная норма была разъяснена гражданину Ч., и 31 июля 2020 года он обратился в УВМ МВД по Республике Саха (Якутия) с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке на вышеизложенном основании и решением МВД по Республике Саха (Якутия) от 6 октября 2020 года гр. Ч. обрел гражданство Российской Федерации, а 16 октября 2020 года отделом по вопросам миграции Межмуниципального управления МВД России «Якутское» ему выдан паспорт гражданина Российской Федерации.

Таким образом, благодаря поддержке Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой многолетняя «борьба» за российское гражданство гр. Ч. завершилась общей победой, и теперь он на общих основаниях может претендовать на социальную поддержку российского государства, пользоваться всеми правами, предусмотренными для граждан России. Также мы верим, что «новый» гражданин Российской Федерации будет неукоснительно соблюдать свои обязанности, возложенные законодательством России.

ПРОБЛЕМА ПОДТВЕРЖДЕНИЯ ТРУДОВОГО СТАЖА ЛИЦАМИ, РАБОТАВШИМИ В БЫВШИХ РЕСПУБЛИКАХ СССР



Наталья Леонидовна Епихина,
уполномоченный по правам человека
в Рязанской области

После выхода на заслуженный отдых размер пенсии существенно сказывается на качестве и полноте жизни пенсионера. Этот факт является одной из причин увеличения в 2020 году количества обращений к уполномоченному по правам человека в Рязанской области в рассматриваемой сфере.

Страховая пенсия по старости, в том числе досрочная, назначается при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) достижение определенного возраста;
- 2) наличие требуемого страхового стажа;
- 3) наличие необходимой величины индивидуального пенсионного коэффициента (далее – ИПК);

4) наличие требуемого стажа на соответствующих видах работ для досрочного назначения пенсии (северного, педагогического, медицинского, в тяжелых и опасных условиях труда и т. д.)

Кроме того, размер страховой пенсии складывается из двух частей. Первая часть рассчитывается индивидуально каждому человеку исходя из размера ИПК. Вторая часть – фиксированный базовый размер страховой пенсии.

ИПК – это параметр, которым оценивается каждый календарный год трудовой деятельности гражданина. Количество пенсионных коэффициентов за календарный год зависит от суммы страховых взносов, уплаченных работодателем в Пенсионный фонд России за конкретного работника в зависимости от размера заработной платы.

Таким образом, количество пенсионных коэффициентов зависит от продолжительности страхового стажа, размера заработной платы гражданина. У каждого гражданина индивидуальный пенсионный коэффициент определяется по-разному.

В соответствии с этим на гражданине лежит ответственность в предоставлении сведений о трудовом стаже.

Оценивая положение дел в сфере пенсионного обеспечения, необходимо отметить, что Рязанская область занимает третье место в Российской Федерации по доле пенсионеров от общей численности населения. По состоянию на 1 января 2021 года численность пенсионеров

в Рязанской области составляет 374 105 чел. Количество получателей страховой пенсии по состоянию на эту дату составляет 294 117 человек.

Далеко не все пенсионеры получают пенсию, равную прожиточному минимуму, в связи с чем предусмотрена федеральная социальная доплата к пенсии (далее – ФСД). В Рязанской области 6,9% пенсионеров получают ФСД к пенсии до прожиточного минимума, установленного в регионе.

Анализ рассмотренных в отчетном периоде обращений показывает, что чаще всего пенсионеры просят пересчитать пенсию, ожидая ее увеличения, так как не всегда обеспечивается достойный уровень жизни после прекращения трудовой деятельности. Обращения поступают, в большинстве своем, от пожилых людей, чья пенсия практически не превышает прожиточный минимум, либо тех граждан, кто получает федеральную социальную доплату, по причине того, что пенсия ниже прожиточного минимума, несмотря на наличие значительного трудового стажа, либо не включения большого периода времени в трудовой стаж.

К уполномоченному обратился гражданин А. в возрасте 65 лет по пенсионному вопросу. Заявитель получает пенсию (с учетом ФСД – 767,21 руб.) в размере 9217,23 рублей. В ходе проверки было установлено, что низкий размер пенсии был связан с отсутствием сведений о трудовой деятельности А. в республиках Армения и Азербайджан. ГУ – отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Рязанской области неоднократно в 2015 и 2016 годах обращалось с запросами в компетентные органы республик Армения и Азербайджан, но ответ до настоящего времени не был получен. Уполномоченным было направлено соответствующее обращение к омбудсмену Республики Азербайджан, откуда

был получен положительный ответ с установлением подтверждения трудового стажа, в связи с чем были получены недостающие сведения для перерасчета пенсии А. в сторону увеличения.

В течение более шести лет заявитель А. не мог разрешить данный вопрос. Благодаря помощи уполномоченного по правам человека в Рязанской области права А. были восстановлены.

Данная ситуация не редкость. Людям пенсионного и предпенсионного возраста, прибывшим, либо работающим в советский период на территориях бывших союзных республик СССР, подтвердить трудовой стаж бывает практически невозможно по нескольким причинам, в том числе:

- отсутствие соглашения об оказании правовой помощи, в том числе в предоставлении сведений в сфере пенсионного обеспечения с некоторыми странами ближнего зарубежья;
- ликвидация (реорганизация) предприятий, учреждений, в которых работали заявители;
- утрата архивной документации;
- и др.

Все вышесказанное влечет за собой невозможность подтверждения и, соответственно, начисления пенсии порой за большой период трудового стажа.

Гражданин Г. обратился к уполномоченному с просьбой оказать содействие в подтверждении трудового стажа при работе в советское время в Республике Абхазия. Данный период трудовой деятельности не был надлежаще отражен в трудовой книжке; по указанной причине в пенсионном фонде учитывать этот период для начисления пенсии отказались.

Уполномоченным было проведено всестороннее разбирательство, в связи с которым заявителю было дано пояснение о возможности подтверждения стажа надлежаще заверенными свидетельскими показаниями.

Гражданин Г., посетив по рекомендации уполномоченного Республики Абхазия, получил нотариально заверенные письменные свидетельские показания, подтверждающие трудовой стаж.

Уполномоченным было рекомендовано гражданину Г. с полученными документами обратиться в ГУ – отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Рязанской области, который перенаправил заявителя в управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Московском районе города Рязани, где заявитель в очередной раз получил отказ.

После вмешательства уполномоченного по правам человека в Рязанской области соответствующий трудовой стаж был засчитан на основании предъявленных подтверждающих документов, а размер пенсии, соответственно, увеличен.

На основании изложенного уполномоченный по правам человека в Рязанской области считает целесообразным рекомендовать органам Пенсионного фонда Российской Федерации все сомнения, возникающие при расчете трудового стажа для назначения пенсии, трактовать в пользу заявителя.

КОНСОЛИДАЦИЯ ВМЕСТО КОНФЛИКТА



Ирина Михайловна Касьянова,
уполномоченный Омской области
по правам человека

Одной из важнейших проблем соблюдения прав граждан на образование является возможность урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений.

Так, в Омской области резонансной стала проблема выпускников Омского летно-технического колледжа. Студенты последних курсов 2017–2019 годов не могли получить дипломы об окончании образовательного учреждения из-за невозможности прохождения летной практики в установленном образовательной программой объеме, о чем сообщили и Президенту Российской Федерации В.В. Путину, записав видеобращение и отправив его на «горячую» линию. Причиной отсутствия практики

является износ авиатехники и недостаточное финансирование на приобретение топлива.

После вмешательства федерального и регионального уполномоченных по правам человека по итогам 2020 года полностью закончили программу летной подготовки все курсанты выпуска 2017 и 2018 годов и 47 курсантов выпуска 2019 года. Оставшиеся 42 курсанта выпуска 2019 года завершат программу подготовки в 2021 году.

Приступили к летной практике курсанты 2020 года выпуска. Планируемая дата полного завершения обучения для курсантов 2020 года – 27 декабря 2021 года. По официальной информации руководства образовательного учреждения, в 2020 году исправность вертолетов в филиале составила в среднем 60 % (в 2019 году – 53 %).

Иногда уполномоченному по правам человека в Омской области приходится вмешиваться в разрешение локальных конфликтов между руководством образовательного учреждения и обучающимися.

Так, осенью 2020 года уполномоченный получила обращение от студента Омского государственного технического университета (далее – ОмГТУ). Эта жалоба заслуживает особого внимания, так как заявитель оспаривает законность принятия университетом приказа о его переселении в другое общежитие. Изначально у выпускника возник конфликт с первокурсницами этого вуза.

После ознакомления с материалами и документами по делу студента ОмГТУ уполномоченный обратила внимание на то, что конфликт был спровоцирован нарушением ряда требований, установленных локальными нормативными актами университета, как со стороны заявителя, так и должностными лицами образовательной организации. Не привлечение органов студенческого самоуправления к рассмотрению конфликтной ситуации и принятию по ней решений, как это предписано законом, также явилось актуальной темой для изучения.

Уполномоченный дала мотивированное заключение о необходимости удовлетворения жалобы студента и рекомендации по соблюдению академических прав обучающихся, в том числе права на участие в управлении образовательной организацией, закрепленного ее уставом, а также права на обжалование актов образовательной организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Руководством ОмГТУ рекомендации уполномоченного приняты в работу. Спорный приказ университета отменен как ошибочно изданный.

Пример конкретной ситуации спора между участниками образовательных отношений указывает на необходимость безусловного исполнения норм закона и включения правовых ресурсов, которыми наделены органы студенческого самоуправления. Неточное исполнение действующего законодательства бьет по авторитету крупного университета и доверию к верховенству права в его стенах.

Вероятно, нужны дополнительные усилия для того, чтобы конфликты, в том числе конфликты интересов, раз-

решались в правовом поле. Медиативные процедуры разрешения конфликта пока непопулярны, к ним доверие еще не сформировано. Комиссия по урегулированию спора, как правовая норма, призвана в некоторой степени выполнить функцию медиации – альтернативного поиска оптимальных решений, которые помогают сторонам без обращения в суд и иные государственные органы выработать определенное соглашение по спору. Эффективность коммиссионного рассмотрения спора обосновывается возможностью сторонами контролировать процесс принятия решения и условия его разрешения. Решение комиссии является обязательным для всех участников образовательных отношений и подлежит исполнению в сроки, предусмотренные указанным решением, а также может быть обжаловано в установленном законодательством порядке.

Привлечение органов ученического (студенческого) самоуправления к работе такой комиссии имеет большое значение для формирования правовой культуры, конструктивных социальных отношений и собственного опыта защиты своих прав.

Данными обстоятельствами объясняется пристальное внимание уполномоченного к правоприменению статьи 45 Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации»¹ в разрешении конфликта интересов, жалоб граждан из числа участников образовательных отношений.

Несмотря на естественность конфликтов в сфере социального взаимодействия, образовательная организация является зоной повышенного риска и требует к себе особого внимания и эффективных технологий.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

Статьей 45 закона об образовании предусмотрен правовой механизм защиты обучающимися и их родителями (иными законными представителями) своих прав на образование. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается на всех уровнях образования в целях урегулирования разногласий по данным вопросам, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания.

Предполагается, что основной задачей комиссии по урегулированию споров является разрешение разногласий путем доказательного разъяснения и принятия оптимального варианта разрешения конфликта.

Однако практика рассмотрения обращений (жалоб) граждан, направленных на имя уполномоченного в связи с конфликтной ситуацией в образовательной организации (независимо от его статуса), указывает на несформированность умения участников образовательных отношений разрешать конфликты путем конструктивного диалога и совместной выработки приемлемого решения.

В основе разногласий между педагогическими работниками лежит конфликт интересов, нарушение этики поведения; конфликт родителей с учреждением возникают на почве недоверия к руководству, отсутствия прозрачности управленческих действий. Ни по одному из них конфликтующими сторонами не предпринимались попытки урегулировать спор с помощью предусмотренной законом комиссии. Правовой ресурс есть, но он почему-то в ряде случаев не работает.

В 2020 году граждане обращались к уполномоченному для обжалования действий (бездействий) должностных

лиц по обеспечению безопасных условий пребывания в образовательной организации, сохранения здоровья обучающихся, в том числе по применению локальных нормативных актов в части соблюдения требований к школьной форме, внешнему виду, по защите чести и достоинства.

Одним из наиболее актуальных примеров подобного конфликта является обращение мамы 14-летней школьницы, которая сообщила о нарушении права ребенка на сохранение своей индивидуальности. В школе учителям не нравится розовый цвет волос дочери, требуют перекрасить волосы в естественный цвет или надеть парик. С приходом холодов дочь стала носить толстовку горчичного цвета и опять вызвала недовольство со стороны администрации школы. Теперь дочери угрожают исключением из образовательной организации. Заявитель спрашивала уполномоченного: правомерны ли действия должностных лиц, имеются ли основания для исключения?

Уполномоченный в интересах несовершеннолетней А. изучила документы и доводы школы по конфликтной ситуации. Требования администрации и педагогического коллектива школы к внешнему виду обучающихся обосновываются приказом школы об утверждении Положения о школьной форме и внешнем виде обучающихся (далее – школьное Положение). Приказ размещен на официальном сайте школы.

Уполномоченный не оставила без внимания неточности в применении утвержденных норм и исполнении требований законодательства в сфере образования. Так, приложением № 6 Приказа Министерства образования Омской области от 16 сентября 2013 г. № 61 «О мерах по реализации Закона Омской области «О регулировании отношений в сфере образования на территории

Омской области» утверждены Типовые требования к одежде обучающихся государственных и муниципальных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, расположенных на территории Омской области (далее – Типовые требования).

Требования к одежде обучающихся и обязательность ее ношения с учетом Типовых требований (п. 2) устанавливаются локальным нормативным актом образовательной организации, принимаемым с учетом мнения совета обучающихся, совета родителей, а также представительного органа работников этой образовательной организации и (или) обучающихся в ней (при его наличии). При этом Типовые требования, в отличие от школьного Положения, предусматривают допустимость ношения обучающимися джемперов, свитеров и пуловеров в холодное время года (п. 7) и не содержат норм, предъявляемых к внешнему виду обучающихся, в том числе к цвету волос (предмету спора между администрацией школы и обучающейся).

Ограничения предусматривают прямой запрет на ношение головного убора в помещении во время учебных занятий (кроме занятий в мастерских, кабинетах домоводства и занятий физической культурой), а также одежды, атрибутов одежды, аксессуаров с символикой асоциальных неформальных молодежных объединений, пропагандирующих психоактивные вещества и противоправное поведение (п. 11).

Уполномоченный обратилась к мэру города Омска с предложением урегулировать правовые отношения не только в данной школе, но и в других подобных случаях при необходимости.

Мэрия отреагировала быстро и отчиталась: в соответствующий локальный нормативный акт школы внесены изменения, новый приказ размещен на официальном сайте школы. Департаментом образования администрации города Омска дано поручение всем образовательным учреждениям привести свои локальные нормативные акты в данной части в соответствие с действующим законодательством.

Уполномоченный маме школьницы направила разъяснения об отсутствии оснований для отчисления обучающейся из общеобразовательного учреждения по признаку ношения теплой одежды во время образовательного процесса и ее цвета волос. Мама школьницы проявила гибкость и учла рекомендации школы в подборе комплекта повседневной школьной одежды. Цвет волос девочка-подросток изменила по своему осознанному желанию.

Данный конфликт интересов мог быть разрешен двумя сторонами без участия третьих лиц.

По заверению администрации города Омска основную деятельность по профилактике конфликтных ситуаций в бюджетных общеобразовательных учреждениях города Омска осуществляют 151 служба школьной медиации и службы психолого-педагогической и социальной помощи, в которые входят 153 социальных педагога, 145 педагогов-психологов.

Во всех бюджетных образовательных учреждениях города Омска функционируют комиссии по урегулированию споров. Специалистами департамента образования администрации города Омска, бюджетного учреждения «Городской центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи» города Омска осуществляется информационно-методическое

сопровождение деятельности вышеуказанных служб.

Вместе с тем признана необходимость в дополнительных управленческих действиях. Так, по решению Совета этики департамента образования администрации города Омска разработана программа методической и психолого-педагогической поддержки педагогических работников

бюджетных учреждений при разрешении конфликтных ситуаций и оказания содействия при ее реализации.

Эффективность данной программы будет оцениваться, в том числе омским омбудсменом, по числу конфликтов, урегулированных с помощью правовых инструментов в 2021 году.

НЕПРИГОДНОЕ ДЛЯ ПРОЖИВАНИЯ ЖИЛЬЕ: ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ



Татьяна Александровна Потьева,
уполномоченный по правам человека
в городе Москве

Право на жилье – это одно из прав, гарантированных гражданам Конституцией Российской Федерации, причем, пожалуй, одно из важнейших в социальном аспекте.

Обращения, касающиеся реализации прав на жилище, занимают одно из ведущих мест в структуре обращений граждан к уполномоченному по правам человека в городе Москве.

В настоящей статье хотелось бы осветить одну из жилищных проблем, которую удалось разрешить благодаря вмешательству уполномоченного и которая, полагаю, может заинтересовать и другие регионы Российской Федерации.

К уполномоченному по правам человека в городе Москве за содействием в защите жилищных прав своей семьи обратился гр. Е.А. Из обращения и представленных документов было установлено, что Е.А. с семьей, в составе которой двое несовершеннолетних детей, проживает в жилом помещении, находящемся в цокольном этаже здания, при этом занимаемое помещение не пригодно для проживания.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом»¹ решением Окружной межведомственной комиссии ЗАО города Москвы по рассмотрению вопросов признания жилых помещений пригодными (непригодными) для проживания (далее – ОМВК) от 29 июня 2018 г., данное жилое помещение было признано непригодным для проживания и не подлежащим капитальному ремонту и реконструкции. Уполномоченному органу исполнительной власти города Москвы в жилищной сфере (далее – уполномоченный орган) было рекомендовано обеспечить семью Е.А. жилым помещением, пригодным для проживания, в течение 2018 года; в дальнейшем вышеуказанное жилое

¹ СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

помещение использовать для нежилых целей.

Однако 24 мая 2019 года на заседании ОМВК повторно был рассмотрен вопрос о признании жилого помещения непригодным для проживания, на котором в соответствии с требованием уполномоченного органа было решено рекомендовать Е.А. представить в ОМВК дополнительные документы, а именно заключение специализированной организации об отсутствии возможности устранения или минимизации при помощи инженерных и проектных решений выявленных вредных факторов среды обитания человека в квартире.

Кроме того, в письме уполномоченного органа в адрес заявителя сообщено, что согласно п. 44 раздела IV указанного выше Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 (далее – Положение), ОМВК вправе определить перечень дополнительных документов, необходимых для принятия решения о признании жилого помещения соответствующим (несоответствующим) установленным требованиям и в случае предоставления соответствующего заключения вопрос будет повторно вынесен на рассмотрение ОМВК.

По результатам рассмотрения жалобы уполномоченным усмотрено нарушение жилищных прав семьи принимая во внимание нижеследующее.

Жилое помещение, занимаемое семьей Е.А. в порядке, установленном жилищным законодательством, признано непригодным для проживания и не подлежащим капитальному ремонту и реконструкции.

П. 44 раздела IV Положения, на которое ссылался уполномоченный орган, предусматривает определение перечня дополнительных документов, необходимых для принятия решения о признании

жилого помещения соответствующим (не соответствующим) установленным требованиям при осуществлении процедуры проведения оценки соответствия помещения установленным требованиям до, а не после принятия решения о признании жилого помещения не пригодным для проживания.

Кроме того, согласно заключению Московского научно-исследовательского и проектного института типологии, экспериментального проектирования (МНИИТЭП) от 12 мая 1999 г. по результатам обследования занимаемой семьей заявителя жилой квартиры, а также акта обследования жилого помещения от 31 мая 2018 г. установлено, что квартира по вышеуказанному адресу находится в цокольном этаже здания.

В соответствии с п. 5.5 «СП 54.13330.2016. Свод правил. Здания жилые многоквартирные. Актуализированная редакция СНиП 31-01-2003», утвержденным приказом Минстроя России от 3 декабря 2016 г. № 883/пр и п. 23 Положения – размещение жилого помещения (квартир и жилых комнат) в подвальной и цокольном этажах не допускается.

Принимая во внимание изложенные нормы законодательства, не ясно, каким образом можно устранить или минимизировать выявленные вредные факторы среды обитания в квартире, которая расположена в цокольном этаже жилого дома, где размещение жилых помещений не допускается.

Поскольку занимаемое семьей заявителя жилое помещение не отвечало требованиям, предъявляемым части 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации, в целях восстановления нарушенных жилищных прав семьи Е.А., уполномоченным были направлены обращения в правительство города Москвы и прокуратуру города Москвы

о предоставлении семье заявителя жилого помещения по договору социального найма вне очереди в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации.

В ходе проверки, проведенной прокуратурой города Москвы в 2020 году, установлено, что занимаемое семьей заявителя жилое помещение не отвечает требованиям, предъявляемым частью 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации. Согласно информации, предоставленной надзорным органом, жилищный вопрос семьи заявителя раз-

решен, уполномоченным органом принято решение о предоставлении семье Е.А. по договору социального найма двухкомнатной квартиры, что подтверждается направленным в его адрес смотровым талоном, на которое он дал согласие.

Таким образом, жилищная ситуация семьи Е.А., которая не находила своего решения в установленном порядке на протяжении длительного времени, была решена благодаря вмешательству уполномоченного при взаимодействии с прокуратурой города Москвы.

ПРАКТИКА РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ О НАРУШЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ



Сария Харисовна Сабурская,
уполномоченный по правам человека
в Республике Татарстан

Полное исполнение судебного решения – это неотъемлемый элемент права граждан на справедливое судебное разбирательство. В свою очередь должник, как и взыскатель, имеет права, общие для сторон производства, а также специальные права.

Ежегодно в адрес уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан (далее – уполномоченный) поступают сотни жалоб на действия (бездействие) или решения судебных приставов-исполнителей. Наряду с этим нами непосредственно инициируется выявление нарушений прав граждан, имеющих правовой статус одной из сторон в исполнитель-

ном производстве. Так, в 2020 году уполномоченным с руководством Управления Федеральной службы судебных приставов по Республике Татарстан (далее – УФССП России по Республике Татарстан) было проведено три совместных приема, на которые обратилось 55 человек. И в письменном виде, и на личном приеме обращаются как взыскатели, так и должники по исполнительному производству.

На практике уполномоченный не раз обращался с изложением своей правовой позиции в УФССП России по Республике Татарстан по фактам жалоб граждан-взыскателей по исполнительным производствам социально значимых категорий (взыскание задолженности по заработной плате, алиментам и т. п.), в результате чего в порядке ведомственного контроля судебным приставам-исполнителям давались поручения об активизации исполнительных действий. Одновременно с этим нельзя не отметить ряд проблемных вопросов, касающихся прав граждан-должников, которые не могут быть оставлены без внимания.

С 1 июня 2020 года вступил в силу Федеральный закон от 21 февраля 2019 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве»¹, направленный на защиту прав граждан-должников в исполнительном производстве. С указанной даты лицам, выплачивающим такому гражданину

¹ Федеральный закон от 21 февраля 2019 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 715.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан

заработную плату и (или) иные доходы, вменена обязанность указания в расчетном документе суммы, взысканной по исполнительному документу. В том случае, если в отношении этих выплат установлены ограничения и (или) на них не может быть обращено взыскание, они обязаны указывать в расчетных документах соответствующий код вида дохода. На основании этих сведений банк (или иная кредитная организация, осуществляющая обслуживание счетов должника) обязаны не включать их в расчеты на удержание.

Несмотря на изменения в законодательстве, нами неоднократно выявлялись факты списания денежных средств кредитной организацией на основании постановления судебного пристава-исполнителя после удержаний денежных сумм в максимально разрешенном размере. Также имели место факты обращения взыскания на выплаты, на которые

по действующему законодательству обращение взыскания недопустимо.

К уполномоченному обратилась жительница города Набережные Челны, пенсионер, являющаяся должником по исполнительному производству. Пенсионным органом из ее пенсии производились ежемесячные удержания в размере 50 % и при этом дополнительно банком с принадлежащего ей счета, на который начисляется пенсия, также удерживались денежные средства. В итоге после всех удержаний у гражданки по данному виду дохода оставалось немногим более 2 тысяч рублей.

В результате совместной работы с УФССП России по Республике Татарстан нарушение действующего законодательства было устранено, постановление судебного пристава-исполнителя о наложении ареста на денежные средства отменено.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан

Жительница города Казани обратилась к уполномоченному после списания с принадлежащего ей счета в ходе исполнительного производства единовременной выплаты в размере 10 000 рублей, выплаченной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» (вид дохода, на который не может быть обращено взыскание в соответствии со ст. 101 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ)²). По инициативе уполномоченного нарушения действующего законодательства были устранены, взысканные суммы возвращены на счет заявителя.

Указанные примеры нельзя назвать единичными. Существующий правовой

механизм призван исключить подобного рода ситуации, однако неоднократность выявления таких нарушений позволяет сделать вывод о том, что они могут носить системный характер. В связи с этим в заключение ежегодного доклада о деятельности уполномоченного в 2020 году нами, УФССП России по Республике Татарстан совместно с Национальным банком по Республике Татарстан, Волго-Вятского главного управления Центрального банка Российской Федерации было предложено выработать решения по проблемным вопросам, касающимся реализации частей 4.1, 5, 5.1, 5.2 статьи 70 Федерального закона № 229-ФЗ.

Также в адрес уполномоченного неоднократно обращаются жители Республики Татарстан (г. Казань, г. Набережные Челны, г. Зеленодольск и других муниципальных образований), пенсионеры

² Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

по старости, являющиеся должниками по исполнительным производствам, ввиду произведения удержаний из их пенсии максимально возможного размера, установленного законодательством (50 %).

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, конкретный размер удержания из заработной платы и иных доходов должника при исполнительном производстве подлежит исчислению с учетом всех обстоятельств данного дела при неукоснительном соблюдении таких принципов исполнительного производства как уважение чести и достоинства гражданина и неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи (определения от 13 октября 2009 г. № 1325-О-О, от 15 июля 2010 года № 1064-О-О, от 22 марта 2011 года № 350-О-О и др.).

Учитывая указанную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в случаях, когда после изучения документов нами устанавливается, что оставшиеся денежные средства после обращения взыскания составляют сумму ниже прожиточного минимума, уполномоченный обращался в адрес главного судебного пристава Республики Татарстан с просьбой неукоснительного соблюдения имущественных прав должников-граждан. Впоследствии по результатам проверки должностными лицами службы судебных приставов вопрос о снижении размера удержаний заявителем

решался также исходя из этих обстоятельств.

В целом, по нашему мнению, на практике в будущем представляется интересной консолидированная позиция уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по рассмотрению жалоб должников-граждан о несогласии с размером удержаний из заработной платы и иных доходов.

Данный интерес вызван тем, что после вступления в силу Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»³ региональные омбудсмены наделены правом самостоятельной проверки в отношении действий (бездействия) или решений судебных приставов-исполнителей (при представлении заявителем материалов, указанных в ч. 6 ст. 9 названного федерального закона) и подачи административных исковых заявлений в защиту прав гражданина в случае выявления нарушений. При этом, по нашему мнению, изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части освобождения уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации от уплаты государственной пошлины при подаче административного искового заявления позволят в еще большей степени осуществлять деятельность по обеспечению государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

³ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕСЕЛЕНИЯ ГРАЖДАН – СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ ИЗ АВАРИЙНОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА



Анатолий Иванович Сак,
уполномоченный по правам человека
в Ямало-Ненецком автономном округе

При переселении граждан из аварийного жилья органы местного самоуправления допускают нарушения в жилищной сфере. В частности, в некоторых муниципальных образованиях в Ямало-Ненецком автономном округе имеют место случаи нарушения прав собственников при изъятии жилого помещения в случае признания многоквартирного жилого дома аварийным и подлежащим сносу.

В июне 2020 года в адрес уполномоченного по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе обратилась гражданка А. по вопросу нарушения жилищных прав администрацией муниципального образования.

Как следовало из обращения, многоквартирный дом, в котором находит-

ся жилое помещение гражданки А., в 2014 году признан аварийным и подлежащим сносу. Администрацией муниципального образования было предложено заявительнице заключить соглашение об изъятии жилого помещения с возмещением выкупной стоимости, от которой она отказалась. Заявительница надеялась на получение жилого помещения.

По факту жалобы заявительницы уполномоченным по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе установлены нарушения норм жилищного законодательства администрацией муниципального образования. В частности, из представленной информации муниципального образования следовало, что вышеуказанный многоквартирный дом включен в региональную целевую программу по переселению граждан из аварийного жилья на территории Ямало-Ненецкого автономного округа.

В свою очередь законодательством Российской Федерации предусмотрено два способа реализации жилищных прав граждан при признании их жилья аварийным: в общем порядке, предусмотренном Жилищным кодексом Российской Федерации и, в случае признания многоквартирного дома аварийным и его включения в региональную адресную программу, в специальном порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Частью 1 статьи 32 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что жилое помещение может быть изъято у собственника в связи с изъятием земельного участка, на котором расположено такое жилое помещение или расположен многоквартирный дом, в котором находится такое жилое помещение, для государственных или муниципальных нужд. Возмещение за жилое помещение, сроки и другие условия изъятия определяются соглашением с собственником жилого помещения. Принудительное изъятие жилого помещения на основании решения суда возможно только при условии предварительного и равноценного возмещения (часть 6). По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение (часть 8).

Вместе с тем, если жилой дом, признанный аварийным и подлежащим сносу, включен в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, в перечень многоквартирных домов, признанных до 1 января 2017 года в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, то собственник жилого помещения в таком доме в силу пункта 3 статьи 2, статьи 16 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» имеет право на предоставление другого жилого помещения либо выплаты его выкупной цены.

Таким образом, собственник жилого помещения имеет право выбора любого из названных способов обеспечения его жилищных прав. Однако Администрацией муниципального образования заяви-

тельнице был предложен единственный вариант изъятия жилого помещения путем выкупа, что являлось нарушением жилищных прав гражданки А.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 11 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» уполномоченные по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе направить государственному органу, муниципальному органу, организации, должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод человека и гражданина, в письменной форме свои рекомендации относительно возможных и необходимых мер по восстановлению указанных прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы уполномоченный по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе воспользовался вышеуказанным правом и направил в адрес администрации муниципального образования письменные рекомендации по вопросам нарушения прав заявительницы при изъятии жилого помещения путем выкупа, а также отсутствия возможности реализации права на предоставление другого жилого помещения.

Кроме того, уполномоченный по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе обратился в прокуратуру муниципального образования с просьбой провести проверку информации, изложенной в жалобе, и в случае установления фактов нарушения требований действующего законодательства принять меры прокурорского реагирования.

В ходе изучения обращения прокуратурой муниципального образования доводы уполномоченного по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе были подтверждены, в связи с чем

в адрес Администрации муниципального образования прокуратурой муниципального образования внесено представление о нарушениях требований действующего законодательства.

В дальнейшем администрацией муниципального образования представление об устранении нарушений законодательства, а также рекомендации, направленные уполномоченным по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе, рассмотрены и доводы, изложенные в них, приняты во внимание в целях устранения нарушений жилищных прав заявительницы.

В октябре 2020 года администрацией муниципального образования гражданке А. предоставлено жилое помещение

во вновь введенном в эксплуатацию жилом доме.

Уполномоченный по правам человека в Ямало-Ненецком автономном округе считает, что с принятием Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» сделан существенный шаг в предоставлении уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации важных прав на принятие мер по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина, которые повышают эффективность работы института региональных уполномоченных, а также являются для граждан России дополнительными средствами правовой защиты.

ПРАВО НА БЕЗОПАСНОСТЬ И БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ



Зарема Назировна Умалотова,
уполномоченный по правам человека
в Карачаево-Черкесской Республике

В адрес уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике (далее – уполномоченный) поступило обращение инициативной группы жителей улицы Железнодорожной поселка Эркин-Шахар Ногайского муниципального района с жалобой на отсутствие дорожных знаков на их улице, ограничивающих движение большегрузного, крупногабаритного автотранспорта.

Проблема состоит в том, что движение по их улице транзитного большегрузного транспорта создает угрозу жизни и здоровью детей, посещающих образовательные и физкультурно-оздоровительные учреждения, расположенные на их улице, а также способствует загрязнению окружающей среды и созданию шума и виб-

рации, в связи с чем жители не могут открывать для проветривания окна в своих домах и живут в постоянном шуме. Жители пояснили, что по непонятным причинам транзитный крупногабаритный большегрузный транспорт сворачивает с федеральной автодороги в их населенный пункт и следует по их улице, направляясь в соседние регионы. Обращения жителей в различные инстанции в течение многих лет к положительным результатам не привели. Они получали от каждого последующего органа отписку в виде «не входит в нашу компетенцию». Из всех полученных ими ответов следует, что ни один из органов Карачаево-Черкесской Республики не компетентен в решении обозначенного ими вопроса. Не смирившись со сложившейся ситуацией, заявители обратились к уполномоченному.

Изучив представленную заявителями переписку по данному вопросу с органами государственной власти республики, органами местного самоуправления, призванными принимать решения по обозначенному вопросу, а также нормы действующего законодательства, уполномоченным усматривались признаки нарушения прав граждан (неопределенного круга лиц) на безопасность жизни и здоровья, благоприятную окружающую среду, а также на спокойное проживание в своем жилище.

Согласно статье 11 Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения

в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Закон) органы местного самоуправления, уполномоченные в области организации дорожного движения, обязаны принимать меры по обеспечению эффективности организации дорожного движения посредством реализации мероприятий, обоснование необходимости которых содержится в документации по организации дорожного движения.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе вводить временные ограничения или прекращение движения транспортных средств в целях обеспечения эффективности организации дорожного движения соответственно на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения, автомобильных дорогах местного значения в отношении транспортных средств определенных видов (типов), категорий, экологического класса, наполненности пассажирами, а также в отношении определенных дней и времени суток.

Вместе с тем согласно частям 3 и 4 статьи 16, частями 5-7, 12, статьи 17 Закона документация дорожного движения должна разрабатываться с учетом обеспечения экологической безопасности и снижения негативного воздействия на окружающую среду транспортных средств.

В состав документации по организации дорожного движения включаются комплексные схемы организации дорожного движения и (или) проекты организации дорожного движения.

Разработанные в комплексных схемах организации дорожного движения мероприятия должны представлять собой

целостную систему технически, экономически и экологически обоснованных мер, разработанных в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планировке территории.

Комплексные схемы организации дорожного движения для территории муниципального района разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления и подлежат размещению на официальном сайте органа местного самоуправления.

В соответствии со статьей 18 Закона проекты организации дорожного движения разрабатываются:

- на период эксплуатации дорог или их участков;
- на период введения временных ограничений или прекращения движения транспортных средств по дорогам на срок, превышающий сутки;
- для маршрутов или участков маршрутов движения крупногабаритных транспортных средств.

Проекты организации дорожного движения, разрабатываемые для автомобильных дорог местного значения либо их участков, для иных автомобильных дорог либо их участков, расположенных в границах муниципального образования, утверждаются органами местного самоуправления или организациями, уполномоченными органами местного самоуправления в области организации дорожного движения, по согласованию с соответствующими органами государственной власти, уполномоченными в области организации дорожного движения.

По результатам проведенных уполномоченным переговоров с должностными лицами органов государственной власти, призванных на основании

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 27.



Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике

соответствующей документации, разработанной и утвержденной органами местного самоуправления, принимать дальнейшие меры по организации безопасности дорожного движения. Однако известно об отсутствии в Ногайском муниципальном районе надлежащей документации (комплексных схем и (или) проектов организации дорожного движения), что способствует непринятию надлежащих мер по безопасности дорожного движения и нарушению прав жителей района, в том числе заявителей.

На основании вышеизложенного, руководствуясь Законом Карачаево-Черкесской Республики от 13 июля 2020 г. № 43-РЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике» уполномоченным направлено письмо Главе администрации Ногайского муниципального района о необходимости принятия незамедлительных мер по разработке и утверждению документации по организации дорожного движения в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Кроме того, уполномоченный обратилась к Председателю Правительства Карачаево-Черкесской Республики, являющемуся председателем комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения в Карачаево-Черкесской Республике, с просьбой рассмотреть

поставленные заявителями вопросы по существу и в пределах имеющихся полномочий принять меры по обеспечению безопасности дорожного движения по улице Железнодорожной поселка Эркен-Шахар.

Согласно поступившим в адрес уполномоченного ответам из Правительства Карачаево-Черкесской Республики и администрации Ногайского муниципального района, обозначенные заявителями вопросы рассмотрены и приняты к сведению, начаты необходимые мероприятия по разработке и утверждению документации по организации дорожного движения в Ногайском муниципальном районе, где будут учтены знаки, ограничивающие движение большегрузного крупногабаритного автотранспорта по улице Железнодорожной в поселке Эркен-Шахар.

По истечении срока, необходимого для разработки и утверждения документации, уполномоченным вновь был направлен запрос главе администрации Ногайского муниципального района о принятых мерах по обозначенному вопросу. Из представленного главой администрации Ногайского муниципального района ответа известно, что проект организации дорожного движения утвержден и в ближайшее время будет организована работа по установлению на улице Железнодорожной поселка Эркен-Шахар соответствующих дорожных знаков.

Обращение жителей поселка Эркен-Шахар остается на контроле уполномоченного до полного разрешения вопроса по существу.

ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЕГИПТЕ: ОПЫТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ ИНГУШЕТИЯ



Ибрагим Курейшиевич Цечоев,
уполномоченный по правам человека
в Республике Ингушетия

Права человека составляют основу правовой системы современных государств. В международном публичном праве закрепляющей права человека в качестве базы стала Всеобщая декларация прав человека 1948 г., принятая Генеральной Ассамблеей ООН.

Защита прав граждан Российской Федерации за рубежом является одной из основных задач нашей страны, которая закреплена в концепции внешней политики Российской Федерации.

Защита прав российского гражданина, где бы он ни находился, является приоритетом российского государства. Так, согласно части 1 статьи 7 Федерального

закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹, гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации 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.

Проблема защиты прав российских граждан за рубежом не утрачивает своей актуальности. По информации Консульского отдела Посольства России в Египте, в августе-сентябре 2018 года в Каире

¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

египетскими правоохранительными органами по различным причинам было арестовано более 50 россиян. Большинство из них депортированы без официального уведомления и объяснения причин.

В адрес уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия с письменным заявлением обратились родители 5 граждан России, уроженцев Ингушетии, задержанных египетскими правоохранительными органами и содержащихся с августа 2018 года в каирской тюрьме «Тора». Четверо из них получали высшее религиозное образование в Египте, а один обучался в Исламском университете Медины в Саудовской Аравии и прибыл в Египет на летние каникулы. Его местонахождение до настоящего времени не установлено.

В ходе работы, проводимой по данному обращению, уполномоченным по правам человека в Республике Ингушетия направлялись соответствующие обращения Верховному комиссару ООН по правам человека, послу России в Арабской Республике Египет, Председателю Духовного управления мусульман Российской Федерации и действительному члену Высшего совета Всемирной исламской лиги, Председателю национального совета по правам человека Арабской Республики Египет, а также Президенту национальной комиссии по правам человека Арабской Республики Египет. По результатам проведенной аппаратом уполномоченного по правам человека в Ингушетии и Посольством России в Египте совместной работы 26 января 2021 года 3 из 4 арестованных граждан Российской

Федерации реабилитированы и депортированы в Россию египетскими властями. Представителем прокуратуры Египта принесены официальные извинения освобожденным студентам за длительные сроки содержания под стражей и сообщено об отсутствии у национальных правоохранительных органов оснований для их дальнейшего ареста.

Студенты, вернувшиеся из заключения в Арабской Республике Египет, при содействии Министра здравоохранения Республики Ингушетия, прошли медицинское обследование. Двухлетнее нахождение в каирской тюрьме «Тора» наложило тяжелый отпечаток на их судьбы, требующий лечения и реабилитационных мер.

Вместе с тем четвертый задержанный не был отпущен на свободу и продолжает находиться под стражей. Совместная с посольством России в Египте работа по его освобождению продолжается.

Исходя из всего вышесказанного, следует, что ситуация с правами российских граждан за рубежом по-прежнему тревожит. Речь идет о нарушениях таких прав, как право на свободу и личную неприкосновенность, запрет произвольных арестов и задержаний, доступ к правосудию и медицинской помощи, которые являются базовыми ценностями демократического общества, закрепленными в Международном билле о правах. Это вызывает большую обеспокоенность.

В этой связи одной из задач всего мирового сообщества является выстраивание международного диалога в вопросе защиты прав человека.

ТРИУМФ СПРАВЕДЛИВОСТИ



Сергей Сергеевич Шабанов,
уполномоченный по правам человека
в Ленинградской области

Одиннадцать лет назад в семье Ивановых произошло горе – скончались муж и отец. Елена осталась с двумя детьми на руках (старший, Коля, – сын от первого брака, младший, Никита, – годовалый младенец). Семья оказалась без средств к существованию, без помощи родственников – так получилось, что никого из них уже не было в живых. По закону матери и младшему ребенку была положена пенсия по потере кормильца, которую Елена оформила по месту их с сыном регистрации: себе – в Псковской области, а мальчику – в Ломоносовском районе Ленинградской области.

Но беда не приходит одна. Через год Никите была установлена инвалидность. Заболевание настолько тяжелое, что маль-

чика невозможно было (да и сейчас нельзя) оставить без присмотра. Он нуждается в постоянном внимании и уходе. Конечно, Елена не могла в такой ситуации пойти работать. В Пенсионном фонде ей объяснили, что ребенку нельзя получать одновременно две пенсии – по случаю потери кормильца и по инвалидности. Нужно было выбирать, и женщина выбрала второй вариант по двум причинам: во-первых, размер выплаты был немного выше, во-вторых, ей можно было оформить компенсационную ежемесячную выплату (пособие) по уходу за сыном в размере 1200 рублей (а это в ее положении совсем не лишнее).

Все необходимые документы для оформления этой выплаты Елена предоставила в Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Ломоносовском районе Ленинградской области (далее – УПФР в Ломоносовском районе Ленинградской области, УПФР, Управление), там же написала заявление по предложенной форме. По требованию УПФР она дополнительно предоставила справку из Центра занятости о неполучении ею пособия по безработице и о том, что она не трудоустроена. Более того, через каждые 2 года (в 2011, 2013, 2015 и 2017 годах) Никита проходил переосвидетельствование в Бюро медико-социальной экспертизы, где ему подтверждали инвалидность. Справку об инвалидности в составе полного пакета документов мама регулярно предоставляла также в УПФР.

Таким образом, женщине были назначены и выплачивались пенсия по потере кормильца и компенсационная ежемесячная выплата по уходу за ребенком-инвалидом.

Но неожиданно в марте 2019 года ее срочно вызвали для беседы в УПФР и объявили, что она должна вернуть **более 420 тысяч рублей**, которые якобы неправомерно получила в качестве пособия по уходу. Оказывается, нельзя по закону получать и пенсию, и компенсационную выплату одновременно. Ей сказали – так вышло, потому что она не известила УПФР о получаемой пенсии по потере кормильца. В разговоре упоминали уголовную ответственность. Но когда Елена подавала заявление на пособие по уходу за ребенком-инвалидом, в предложенной к заполнению форме не требовалось указывать, является ли она получателем какой-либо пенсии.

Елена была напугана, обескуражена и, как любой порядочный человек, тут же написала заявление о добровольном возврате

«лишних» денег. УПФР в Ломоносовском районе Ленинградской области его приняло и согласилось ежемесячно получать из ее пенсии по потере кормильца 1211 рублей. Не сложно вычислить, что такими темпами женщина «рассчиталась» бы с госструктурой через 29 лет! Абсурд ситуации в том, что такой вариант УПФР устроил. А еще – в том, что, по словам сотрудников районного УПФР, если бы Елена самостоятельно сообщила при оформлении пособия, что уже является получателем пенсии, то этой ситуации и не возникло бы. Но ведь пенсия ей была назначена и выплачивались самим же УПФР! Тогда каким образом она должна была дополнительно уведомлять Управление о том, что оно же выплачивает ей пенсию?

После беседы в УПФР в течение нескольких месяцев из пенсии Елены удерживалось по 1211 рублей. Пособие по уходу за ребенком ей, конечно, платить перестали. Это продолжалось до тех пор, пока она не проконсультировалась с юристом, который убедил ее, что действия УПФР неправомерны и ей не нужно выплачивать «долг».

Тогда Елена написала заявление о прекращении выплаты пенсии по потере кормильца и возобновлении

выплаты по уходу за ребенком-инвалидом (с которой УПФР не имеет права удерживать что-либо). Реакция Пенсионного фонда была удивительна и последовала незамедлительно в виде искового заявления, в котором он потребовал взыскать с ответчика (*несовершеннолетнего ребенка-инвалида*, оставшегося без отца!) 422 тысячи 552 рубля 84 копейки.

Именно столько получила Елена в качестве пособия по уходу за ребенком-инвалидом за десять лет. К слову, его ежемесячная величина только

с 1 июля 2019 года достигла 10 тысяч рублей. До этого несколько лет ее размер был равен 5500 рублей, а еще ранее – всего 1200 рублей. Для одинокой многодетной матери, вынужденной круглосуточно уделять внимание ребенку с особыми потребностями – не великая помощь.

Конечно, уполномоченный по правам человека в Ленинградской области не остался в стороне и на следующий день после обращения приехал к Елене домой, в поселок Оржицы Ломоносовского района.

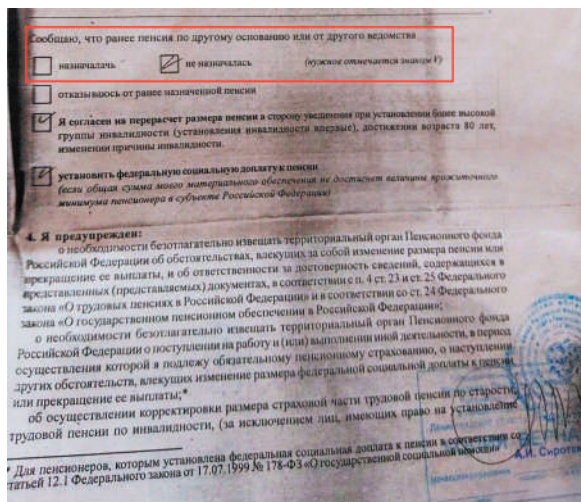


Фото предоставлено аппаратом уполномоченного по правам человека в Ленинградской области

Сергей Шабанов и сотрудник аппарата Екатерина Черемшанова обстоятельно побеседовали с женщиной, изучили все документы и пришли к мнению о том, что позиция УПФР – неправомерна и несправедлива. Никто не отменял статью 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая гласит *«не подлежат возврату в качестве неосновательного обогащения ... пенсии,*

пособия ... предоставленные гражданину в качестве средства к существованию при отсутствии недобросовестности с его стороны и счетной ошибки». Счетной ошибки не было, как и недобросовестности. Переплата суммы компенсации по уходу за ребенком-инвалидом произошла не по вине Елены, а в результате несогласованных действий внутри УПФР. Со стороны женщины не было

умышленных действий по сокрытию обстоятельств, которые могли повлиять на назначение этого пособия.



Когда она впервые обратилась в УПФР для оформления пенсии по потере кормильца, она должна была поставить «галочку» в форме заявления, что выплата ранее не назначалась и что она предупреждена об ответственности за последствия предоставления недостоверных сведений. Форма заявления на оформление компенсационной ежемесячной выплаты по уходу за ребенком-инвалидом была упрощенной и не требовала каких-либо сведений.

Кроме того, существует Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹, в котором четко указано, что органы, предоставляющие государственные услуги (а Пенсионный фонд к ним относится), не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, которая находится в распоряжении таких органов.

Что было делать? Уполномоченный начал готовиться к суду. Попастись в суд можно по нотариальной доверенности

в качестве представителя. Это редкий случай для тех граждан, кто находится в особо трудном положении. Елена была именно в таком. Иск УПФР и большая сумма предполагает немалую стоимость адвоката, а женщина и так едва кормит уже троих детей. Закон не предусматривает такой работы уполномоченного, но и не запрещает. Второй способ открывала статья 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, когда уполномоченный наряду с прокурором выступает в суде со своим заключением. Но на то должен еще дать согласие суд.

Был еще один призрачный вариант – апеллировать к руководству отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Опыт прежних лет говорил, что это лишено смысла, да и поздно – дело уже в суде, и руководитель всегда встает на «защиту мундира». И все же...

Вернувшись от Елены, Сергей Шабанов очень быстро договорился о встрече с управляющей региональным отделением ПФР Марией Ларионовой, и уже на следующий день сидел в ее кабинете на проспекте Энгельса в Санкт-Петербурге. Он подробно изложил обстоятельства истории многодетной матери-одиночки и представил в виде схемы хронологию событий, а также подборку документов, иллюстрирующих позицию уполномоченного.

Мария Ларионова вникла в ситуацию, оценила работу своих подчиненных в Ломоносовском районе и сформулировала допустимые правильные действия, которые начальник УПФР должен был совершить.

Сохраняя профессиональную этику, она, конечно, не стала рассказывать о тех мерах, которые планирует предпринять в отношении руководства и сотрудников

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

управления, но твердо сказала, что, несомненно, это нелепость, и исковое заявление будет отозвано, а Елене в ближайшее время будет направлено уведомление об этом.

Не прошло и получаса после встречи уполномоченного с руководителем регионального отделения ПФР, как в аппарате раздался звонок от Елены. Срывающимся от волнения и радости голосом она сообщила, что несколько минут назад ей позвонил начальник УПФР, принес извинения и сказал, что иск будет немедленно отозван.

«Это замечательный результат. Во вторник, 29 сентября, мы беседовали

с Еленой у нее в квартире и сопереживали ее беде, а уже в среду, 30 сентября, состоялась встреча с управляющей региональным отделением ПФР. Как уполномоченный, я абсолютно удовлетворен столь быстро наступившим итогом. Еще в 14 часов в среду Елена находилась в поисках адвоката и прикидывала, сколько ему придется заплатить, и в ужасе от ожидания предстоящего суда и чудовищной суммы «долга» в 422 тысячи рублей, а в 14.30 ей позвонил начальник Управления со словами: «Мы отзываем иск, извините!», и у женщины «гора свалилась с плеч», – отметил Сергей Шабанов.

ТРУДОВЫЕ ПРАВА ВОССТАНОВЛЕНЫ



Андрей Олегович Шулбаев,
уполномоченный по правам человека
в Республике Хакасия

В апреле 2020 года к уполномоченному по правам человека в Республике Хакасия (далее – уполномоченный) поступило обращение гражданки Б., проживающей в г. Абаза Республики Хакасия.

В обращении заявительница сообщила, что во время работы в ГУП Республики Тыва «Абазинское ДРСУ» (далее – ГУП РТ «Абазинское ДРСУ») она получила травму – сложный перелом ноги, и уже 8 месяцев не имеет возможности самостоятельно передвигаться. Заявительнице предстояло длительное, дорогостоящее лечение и период реабилитации. И только после этого будет решаться вопрос об установлении ей группы инвалидности.

Так как у гражданки Б. было сложное материальное положение, она неоднократно обращалась к своему работодателю с просьбой оказать ей финансовую помощь на лечение. Но на все ее просьбы руководство предприятия отвечало отказом, ссылаясь на то, что трудовой договор был временным, и фактически она работала поваром, а не дорожным рабочим.

Обратиться в суд за восстановлением нарушенных прав заявительница не могла по состоянию здоровья (передвигалась с помощью инвалидной коляски). Поэтому уполномоченным было направлено письмо в адрес министра дорожно-транспортного комплекса Республики Тыва. Из полученного ответа следовало, что Б. вообще не была трудоустроена на работу в ГУП РТ «Абазинское ДРСУ», с ней были заключены договоры подряда на выполнение ремонтных работ (покраска, побелка). В ходе выполнения подрядных работ Б. была получена травма. Расследование несчастного случая не проводилось, поскольку у предприятия с Б. не были оформлены трудовые отношения. Но, несмотря на тот факт, что с Б. не был заключен трудовой договор, предприятие выплатило ей в рамках материальной помощи 29 935 рублей.

В телефонном режиме Б. пояснила, что она работала именно поваром вахтовым методом и никакой иной работы, связанной с побелкой или покраской, не выполняла. За работу вахтовым методом Б. получала от предприятия дополнительные

денежные средства в размере 3000 рублей. Более того, Б. пояснила, что ГУП РТ «Абазинское ДРСУ» перечисляло за нее взносы в Пенсионный фонд как за фактически трудоустроенного сотрудника предприятия, о чем ей стало известно со слов сотрудника Пенсионного фонда.

В результате того, что трудовые отношения, со стороны руководителя ГУП РТ «Абазинское ДРСУ» не были оформлены надлежащим образом, Б. была лишена возможности получать те социальные гарантии, на которые могла бы рассчитывать при установлении факта получения травмы на производстве.

Уполномоченным в действиях руководителя ГУП РТ «Абазинское ДРСУ» было усмотрено нарушение прав Б. и принято решение о направлении обращения и копий документов прокурору Республики Тыва с просьбой о проведении проверки по указанным в обращении фактам, и в случае установления нарушений трудовых прав Б. принять меры прокурорского реагирования.

Прокуратурой Республики Тыва установлено, что «Абазинское ДРСУ» зарегистрировано по адресу: ул. Фестивальная, 29, г. Абаза, Республика Хакасия. Для признания несчастного случая, произошедшего с Б., связанным с производством, необходимо было установить факт наличия трудовых правоотношений в судебном порядке. Согласно требованиям статьи 28 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, исковое заявление должно быть предъявлено

по месту регистрации ответчика. На этом основании материалы были направлены по территориальной подведомственности для рассмотрения вопроса о реализации полномочий по инициированию судебной защиты прав заявительницы.

В июле 2020 года уполномоченному поступило письмо из прокуратуры Республики Хакасия. В письме сообщалось, что проверкой установлено, что сложившиеся между гражданкой Б. и ГУП РТ «Абазинское ДРСУ» отношения имеют признаки трудовых. Поэтому для восстановления нарушенных прав Б. прокурором Таштыпского района в Абазинский районный суд было направлено исковое заявление о признании отношений трудовыми и обязанности предприятия провести расследование несчастного случая по факту травмы Б. с составлением акта. Данная ситуация находилась на контроле органов прокуратуры республики.

В октябре 2020 года уполномоченному поступила информация из прокуратуры Республики Хакасия о том, что решением Абазинского районного суда исковые требования прокурора удовлетворены.

Сложившиеся между заявительницей и ГУП РТ «Абазинское ДРСУ» отношения признаны трудовыми, на работодателя возложена обязанность провести расследование несчастного случая по факту получения травмы с составлением акта. Кроме того, с ГУП РТ «Абазинское ДРСУ» в пользу Б. взыскана компенсация морального вреда в размере 80 тыс. рублей.

О РОЛИ ОМБУДСМЕНА В ДЕЛЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ



Илья Валентинович Чечельницкий, первый заместитель руководителя рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, кандидат юридических наук, ответственный секретарь Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации

Как отметила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, профессор Т.Н. Москалькова, «обострение проблемы социальной справедливости – одна из характерных черт современного мира»¹. Права человека являются базисом современного государственно-правового устройства, определяющим императивом развития правотворчества и правоприменительной

практики, правосознания и правопонимания. В правах человека на уровне правовой политики и правовой идеологии отражаются накопленные веками морально-нравственные установки добра и справедливости. Поэтому вполне понятно, что в российском обществе запрос на социальную справедливость традиционно выступает как своего рода детерминанта развития законодательства и применения права. При этом значительная часть населения связывают справедливость с правами человека, а несправедливость с недостаточным уровнем их гарантий.

Вместе с тем новейшие социологические исследования показывают, что в 2020 году в обществе наблюдался дефицит справедливости: 46 % россиян сталкивались с социальной несправедливостью². Самыми яркими примерами несправедливости, по мнению граждан, выступают низкие зарплаты, невозможность получить медицинскую и социальную помощь, сокращения и безработица, обманы со стороны работодателя, некачественные услуги в сфере ЖКХ, бюрократия, дефекты в работе государственных учреждений и правоохранительных органов, судебной системы, повышение пенсионного возраста, пандемия, нарушения в сфере налогов, банковской системы, образования, трудности в получении жилья, рост цен и др.

¹ Москалькова Т.Н. Уполномоченные по правам человека в Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина (региональное измерение): материалы Международной научно-практической конференции. Владивосток. 2019. С. 2.

² Справедливость и несправедливость // URL: <https://fom.ru/TSennosti/14469> (дата обращения: 28.10.2020).

Анализ результатов социологических исследований, жалобы граждан в институты публичной власти, очевидные дефекты правовой системы и правоприменительной практики показывают, что сегодняшняя ситуация далека от совершенства, и периодически несправедливость выплескивается через край вместе с фактами необоснованного осуждения невинных людей, чрезмерно суровыми мерами государственного принуждения, несоизмеримо низкими размерами оплаты труда, пенсий, социальных пособий, бездушием, хамством и злоупотреблениями со стороны отдельных чиновников по отношению к простому человеку. Печальный отпечаток в этом отношении оставила и пандемия «COVID-19», которая значительно обострила многие социальные проблемы и формы несправедливости: рост безработицы, значительное падение доходов населения, проблемы в здравоохранении и образовании, ограничение прав и свобод граждан, зачастую необоснованное привлечение их к административной и даже уголовной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических норм и режимов – лишь контуры тех проблем дефицита справедливости, которые поднялись в полный рост на фоне пандемии.

В системе органов государственной власти, которые призваны бороться

с несправедливостью и беззаконием, особое место отведено Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный). Данный институт находится в поле пристального внимания научного сообщества³, однако недостаточно исследованными представляются вопросы о значении омбудсмана для реализации требований социальной справедливости в обществе. Вместе с тем полагаем, что создание института государственной правозащиты в России во многом стало соразмерным ответом на возросший в конце XX столетия запрос общества на социальную справедливость, когда, по данным Института социологии РАН, «большинство россиян часто, по их признанию, испытывали стыд за свою страну (64 %)»⁴.

Поэтому не случайно, что основным принципом деятельности института омбудсмана и его важнейшей целевой установкой является справедливость. Согласно Основным демократическим принципам для институтов омбудсмана, принятым в 2019 году⁵, основными принципами омбудсмана являются независимость, объективность, транспарентность, справедливость и беспристрастность. Уполномоченный призван защищать права и свободы человека и гражданина, руководствуясь не только законодательством, но и справедливостью, голосом

³ См., например: Москалькова Т.Н. Защита прав человека: сборник статей и выступлений. М., 2020. 480 с.; Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в Российской Федерации: история формирования и развития // Законы России. 2020. № 4. С. 3–10; Москалькова Т.Н. Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 52–59; Москалькова Т.Н. О совершенствовании законодательного обеспечения деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 4–7; Колотова Н.В. Проблема «горизонтального» действия прав человека // Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов: материалы междунар. научно-практич. конф. М. 2018. С. 157–168; Баранов В.М., Баранова М.В. Доктринальная экспертная оценка содержания и техники Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 3. С. 15–28.

⁴ Назло дефолтам // РГ. 2011. № 139. 30 июня.

⁵ См.: Основные демократические принципы для институтов омбудсмана (Венецианские принципы) // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (дата обращения: 16.02.2020).

совести⁶. Региональные уполномоченные по правам человека также основывают свою деятельность на принципах справедливости, гуманности, законности, гласности, беспристрастности⁷.

Именно категорией справедливости определяется ценностное содержание конституционной должности Уполномоченного, его назначение и эффективность государственной защиты прав и свобод граждан. Уникальное значение института государственного правозащитника в системе государственных органов, призванных стоять на страже законности (органов исполнительной власти, прокуратуры, суда и других), состоит именно в том, что он имеет возможности прийти на помощь людям, не защищенным действующим законодательством, но нуждающимся в помощи с точки зрения справедливости. К сожалению, в правоприменительной практике не составляют редкость случаи, когда, сталкиваясь с несправедливостью, граждане понимают, что с формально юридической точки зрения с ними поступили «правильно», по закону. В таких ситуациях им совершенно обоснованно могут отказывать судебные органы, не видя правовых оснований для защиты их прав, становятся неэффективными меры прокурорского реагирования, поскольку нет нарушений действующего законодательства, которые требуют устранения, бессильны органы исполнительной власти, руководствующиеся требованиями закона. Но что делать, если закон несправедлив? Выражаясь словами известного политического деятеля, «формально правильно, а по сути издевательство»⁸. Для таких случаев как раз и существует

институт Уполномоченного, который в силу своего уникального конституционно-правового статуса способен подняться над формальными догмами законодательства и посмотреть на правовую коллизию шире, с точки зрения социальной справедливости. Не «как оно по закону», а «как оно должно быть с позиции справедливости» – вот основополагающий вопрос в деятельности омбудсмена. Безусловно, с этих позиций противостоять системе бывает чрезвычайно сложно. Корпоративная солидарность, ложно понятые интересы службы, нежелание признавать свои ошибки – эти и другие причины являются серьезными препятствиями на пути установления справедливости в работе омбудсмена.

Вместе с тем сотни тысяч граждан, чьи права удалось защитить в последние годы, говорят о том, что институт государственной правозащиты выступает эффективным инструментом восстановления справедливости. Основными функциями омбудсмена являются восстановление нарушенных прав, совершенствование законодательства, развитие международного сотрудничества, правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека.

Важнейшее направление деятельности Уполномоченного – рассмотрение обращений граждан и восстановление их нарушенных прав. В 2016–2020 гг. рассмотрено свыше 200 тыс. обращений, проведено более 20 тыс. личных приемов граждан. Принятые Уполномоченным меры позволили восстановить права более миллиона граждан, включая неопределенный круг лиц⁹. Российскими судебными органами отменено и пересмотрено

⁶ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁷ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

⁸ См.: Цитаты известных личностей // URL: <https://ru.citaty.net/tsitaty/450627> (дата обращения: 21.02.2021).

⁹ Миллион прав // РГ. 2020. № 279. 10 дек.

по ходатайствам Уполномоченного более 40 решений нижестоящих судов.

Крайней формой проявления несправедливости является привлечение невиновных людей к уголовной ответственности. Но в результате мер, принимаемых Уполномоченным совместно с органами прокуратуры и судами, и в этих случаях удается добиться справедливости. Например, в связи с жалобой И., необоснованно осужденного и приговоренного к 14 годам лишения свободы за незаконный оборот наркотиков, Уполномоченный направила мотивированное обращение в Генпрокуратуру России. Поддержав позицию Уполномоченного, Генпрокуратура России обратилась с кассационным представлением в Верховный Суд Российской Федерации о возобновлении производства по делу ввиду вновь открывшихся обстоятельств. В результате 26 мая 2020 г. гражданин И. после 7 лет незаконного заключения был оправдан Ленинским районным судом г. Смоленска за отсутствием события преступления. Судом признано его право на реабилитацию¹⁰.

Нередко положительные решения, которых удается достигнуть Уполномоченному, в дальнейшем кладутся в основу судебной практики и принимаемых нормативных правовых актов. Так, в результате обращения Уполномоченного в Верховный Суд Российской Федерации в защиту прав семьи добросовестных приобретателей из г. Тулы не только было сохранено жильё конкретной

семье¹¹, но и внесены изменения в законодательство, направленные на повышение гарантий прав добросовестных приобретателей¹².

Не менее эффективный инструментарий для претворения в жизнь требований справедливости предоставлен Уполномоченному и в сфере совершенствования законодательства. Закон наделяет его правом обращаться в государственные органы с предложениями по совершенствованию законодательства, которые обычно находят понимание. Всего за 2016–2020 гг. предложения Уполномоченного нашли отражение более чем в 60 нормативных правовых актах. Например, в 2020 году по инициативе Уполномоченного законодательно закреплено право осужденного на перевод в исправительное учреждение, расположенное вблизи места жительства его родственников¹³.

В результате принятого по инициативе Уполномоченного постановления Правительства Российской Федерации от 23 октября 2019 г. № 1360¹⁴ реструктурировано 21 759 ипотечных займов. От выселения и разорения было спасено: 2115 многодетных семей, 1714 семей с инвалидами, 523 семьи ветеранов боевых действий, 17 172 семьи с детьми и 235 иных семей¹⁵.

Интересные кейсы порою возникают в сфере международного сотрудничества на правозащитном треке. Правозащитная дипломатия помогла оказать содействие в восстановлении прав сотен

¹⁰ Ничего не было – свободны // URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/27/86040-nichego-ne-bylo-svobodny> (дата обращения: 21.02.2021).

¹¹ См: Квартирный вопрос // URL: <https://iz.ru/news/662744> (дата обращения: 21.02.2021).

¹² Федеральный закон от 16 декабря 2019 г. № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 51 (ч. 1). Ст. 7482.

¹³ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» // РГ. 2020. № 72. 3 апреля.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 2019 г. № 1360 «О внесении изменений в основные условия реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации» // СЗ РФ. 2019. № 43. Ст. 6112.

¹⁵ Форс-мажорная ипотека // РГ. 2019. №168. 31 июля.

россиян, попавших в сложную ситуацию за рубежом¹⁶. В результате взаимодействия со своими коллегами из зарубежных стран, в том числе в рамках созданного в 2017 году Евразийского Альянса Омбудсменов и совместной работы с МИД России Уполномоченный смогла оказать помощь сотням российских граждан, находившихся за границей.

Правозащитная дипломатия, реализуемая путем использования инструментария Уполномоченного, позволяет добиваться справедливости, когда отсутствуют правовые механизмы разрешения сложившихся конфликтных ситуаций. Например, в 2017 году благодаря усилиям омбудсмена двенадцать украинских заключенных с территории России были перемещены на Украину. Во время посещения СИЗО № 1 в г. Симферополе к Уполномоченному обратились несколько заключенных с просьбой помочь им отбыть оставшийся срок наказания на Украине, гражданами которой они являлись. Правовая коллизия состояла в том, что украинские граждане, совершившие преступления на Украине и осужденные украинскими судами, после воссоединения Крыма с Россией оказались в патовой ситуации, поскольку передать их Украине было невозможно из-за отказа украинского государства признать Крым территорией России. Более года Уполномоченный работала над их возвращением домой, обращалась в российские и украинские государственные органы. Впервые уполномоченным по правам человека России и Украины удалось установить своеобразный «гуманитарный коридор». Как отметила Уполномоченный, «мы не могли пере-

дать людей по закону, но переместили их по справедливости, тем самым показав, что права человека – важнее всего»¹⁷.

Еще одним направлением работы омбудсмена, направленным на установление справедливости, является правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Эффективная борьба за права человека предполагает, что люди знают свои права и методы их защиты¹⁸. Поэтому основной задачей Уполномоченного является обучение граждан правовым знаниям и правомерным способам защиты своих прав, «чтобы каждый мог жить и поступать по справедливости. Чем больше у человека базовых познаний в правовой сфере, тем больше шансов восстановить справедливость»¹⁹.

Конечно, формат статьи не позволяет в полной мере раскрыть значение института омбудсмена для реализации требований справедливости. Вместе с тем полагаем, что приведенных аргументов достаточно, чтобы сформулировать вывод о ключевой роли омбудсмена в деле обеспечения социальной справедливости. Обширный и разнообразный инструментарий омбудсмена по защите прав граждан, совершенствованию законодательства, международному сотрудничеству и правовому просвещению выступает эффективным механизмом реализации требований справедливости в правотворчестве, правоприменении на уровне правовой идеологии.

Однако эффективность деятельности Уполномоченного может быть выше, если будет продолжено совершенствование его пращитного инструментария. Перспективным представляется расширение практики использования предоставленного

¹⁶ См., например, Вышинский К.В. «Жил напротив тюрьмы...»: 470 дней в застенках Киева. М. 2020. 320.

¹⁷ Операция «Перемещение» // URL: <https://iz.ru/news/673924> (дата обращения: 21.02.2021).

¹⁸ Иеринг фон Р. Борьба за право. М., 1901. 64 с.

¹⁹ Татьяна, Френсис и студенты // URL: <https://iz.ru/837370/tatiana-moskalkova/tatiana-frensis-i-studenty> (дата обращения: 21.02.2021).

Уполномоченному права обращаться в суды с административными исковыми заявлениями, наделение омбудсмена полномочиями по вынесению обязательных для государственных органов решений, по рассмотрению жалоб граждан на действия (бездействие) не только органов публичной власти, но и организаций, выполняющих общественно значимые функции, по подготовке обязательных для учета государственными органами заключений на законопроекты и другое²⁰.

Институт омбудсмена обеспечивает баланс интересов в парадигме государство, общество, личность, позволяет снимать сложные правовые коллизии, не допуская роста социальной напряженности, обеспечивает дополнительные гарантии справедливости. Поэтому полагаем, что вопросы о роли омбудсмена в контексте требований справедливости должны и впредь находиться в фокусе внимания юридического сообщества.

²⁰ См. подробнее: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // РГ. 2020. № 80. 14 апреля.

НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ФГБОУ ВО «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»



Игорь Геннадьевич Дудко,
руководитель Научно-образовательного центра
по правам человека ФГБОУ ВО «Московский
государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», доктор юридических
наук, профессор, заслуженный юрист Российской
Федерации

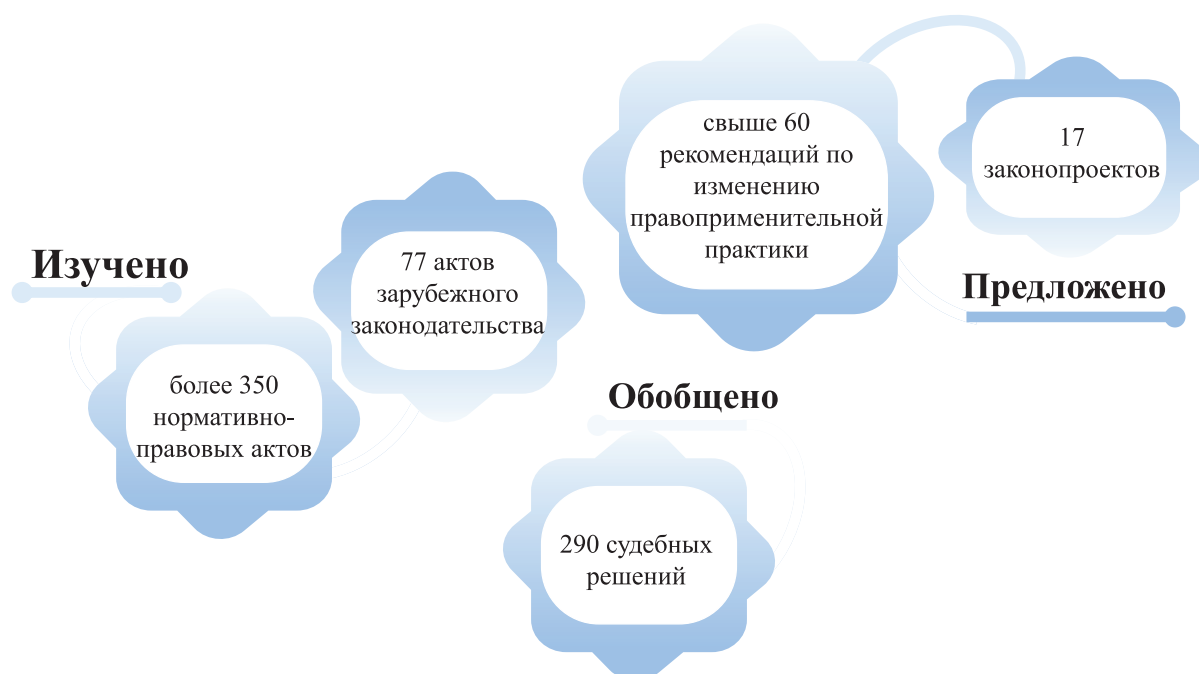
Права человека, их обеспечение и защита с учетом современных проблем социума являются сегодня предметом осмысления и анализа со стороны государственных органов, научного сообщества, институтов гражданского общества. В действующем российском правозащитном механизме особая роль принадлежит институту уполномоченного по правам человека, который образуют Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, специализированные уполномоченные по защите

прав граждан. В практике их деятельности оказались востребованными экспертное мнение, аналитические исследования и научные обобщения.

Созданный по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой Научно-образовательный центр по правам человека Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) является инновационной структурой, осуществляющей научно-исследовательскую, методическую, экспертную и образовательную деятельность. Предложение о создании Научно-образовательного центра по правам человека было поддержано Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

В составе Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (далее – НОЦ по правам человека) работают профессора и доценты, специалисты по различным направлениям юриспруденции. Научным руководителем НОЦ по правам человека является Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный), доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Т.Н. Москалькова.

Научная деятельность Научно-образовательного центра по правам человека сосредоточена на проблемах обеспечения и защиты прав человека.



Сотрудниками НОЦ по правам человека было проведено обширное исследование современного состояния правового регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в 2019 и 2020 годах (изучено более 350 нормативно-правовых актов, обобщено 290 судебных решений, изучено 77 актов зарубежного законодательства, предложено 17 законопроектов; свыше 60 рекомендаций по изменению правоприменительной практики).

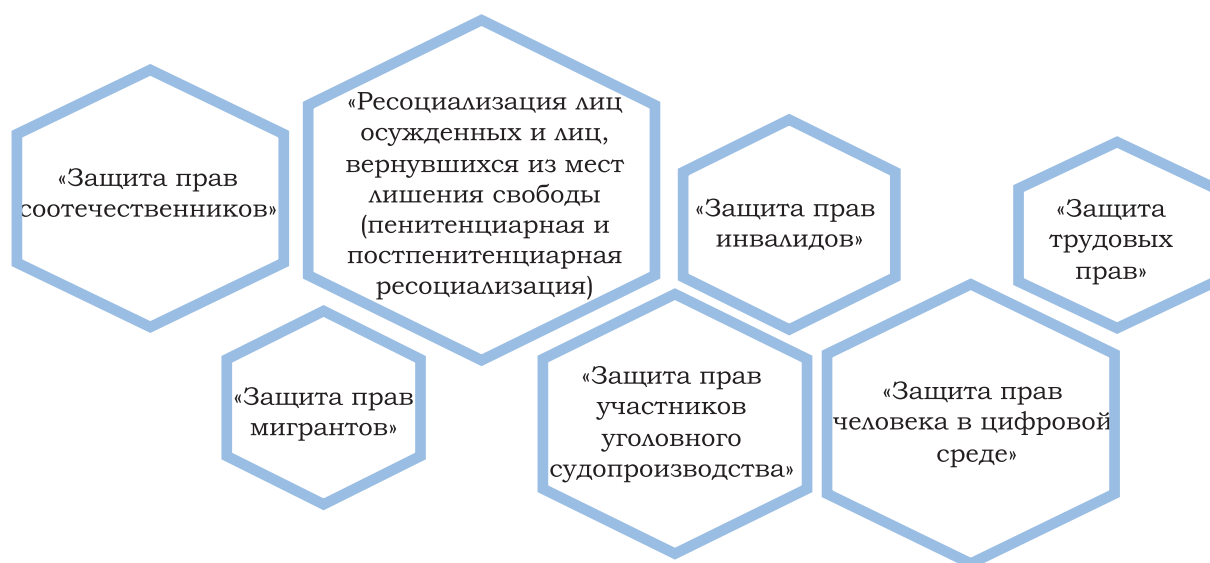
Аналитические материалы охватывают все основные сферы правового регулирования, практики реализации и защиты гражданских и политических прав и свобод; права человека в условиях развития информационных технологий; социальных, экономических и культурных прав и свобод; право на благоприятную окружающую среду, право на землю; право на жилище.

Значительное внимание в исследованиях уделено проблемам защиты прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях, в уголовном процессе, в местах при-

нудительного содержания, вопросам ресоциализации осужденных к лишению свободы. Особая часть исследования посвящена изучению проблем защиты прав человека в условиях распространения коронавирусной инфекции «COVID-19».

В рамках научного направления деятельности НОЦ осуществлены исследования в сфере защиты прав человека, имеющие научно-практическую направленность, содержащие рекомендации для правоприменительной практики и российского законодателя. Таковы исследования по темам: «Защита трудовых прав», «Защита прав инвалидов», «Защита прав участников уголовного судопроизводства», «Защита прав соотечественников»; «Защита прав мигрантов»; «Защита прав человека в цифровой среде»; «Ресоциализация лиц осужденных и лиц, вернувшихся из мест лишения свободы (пенитенциарная и постпенитенциарная ресоциализация)».

На основе научного анализа, теоретического обобщения правотворческой и правоприменительной практики подготовлены экспертно-аналитические материалы



по вопросу инклюзивного высшего профессионального образования в России, а также по проблемам реализации права на образование иностранных граждан в образовательных организациях высшего образования в Российской Федерации.

Экспертная деятельность НОЦ по правам человека осуществляется по запросам Уполномоченного и его рабочего аппарата. Подготовлены экспертные заключения по ряду проектов федеральных законов, затрагивающих права человека, по действующим нормативным актам органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, по сложным вопросам защиты прав (жилищных, трудовых, социальных, политических и др.), на материалы, поступившие к Уполномоченному от судей Конституционного Суда Российской Федерации, федеральных судов, по обращениям уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Важным направлением деятельности НОЦ по правам человека является повышение уровня профессионального правового образования и конституционной культуры участников национального правозащитного механизма, а также их уров-

ня правовой культуры в сфере международного права.

Сотрудниками НОЦ по правам человека были разработаны и внедрены в практику дополнительные программы повышения квалификации преподавателей высших учебных заведений, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, сотрудников их рабочих аппаратов, членов общественных наблюдательных комиссий, представителей правозащитных институтов.

НОЦ по правам человека при участии российских экспертов на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) проведены обучающие семинары для уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка, сотрудников их аппаратов: «Основы государственной гражданской службы. Противодействие коррупции», «Защита социально-трудовых прав граждан Российской Федерации», «Актуальные проблемы деятельности уполномоченных по правам ребенка по обеспечению реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными

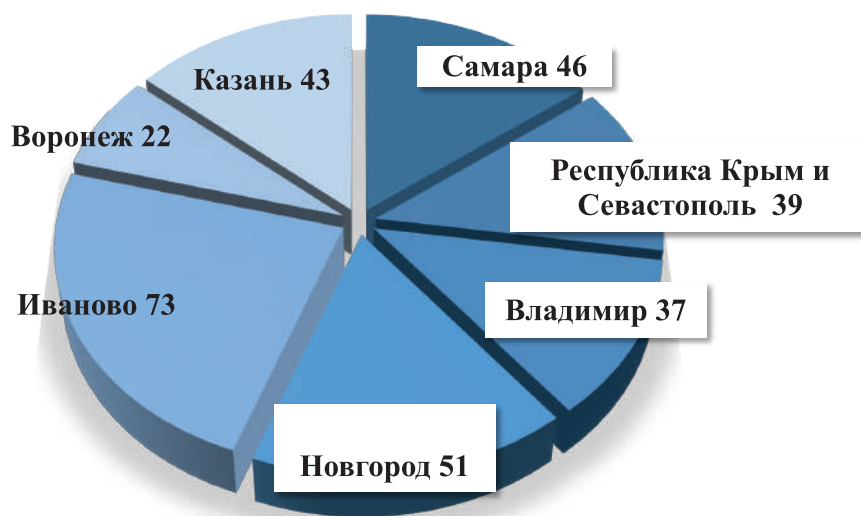
органами», «Защита прав пожилых граждан Российской Федерации».

Особое значение имело проведение обучающего семинара для региональных уполномоченных по правам человека по теме «Международные механизмы защиты прав». Семинар был проведен при участии Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (октябрь 2020 г.). С приветствием к участникам семинара обратились директор Департамента полевых операций и технического сотрудничества Ж. Ганьон и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова.

НОЦ по правам человека совместно с научными подразделениями и управлением международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) подготовлена и проведена международная научно-практическая конференция «Современные тренды правового регулирования сферы высшего образования: региональные, федеральные и глобальные вопросы развития» (октябрь 2020 г.), в которой приняли участие

в «смешанном» (онлайн и офлайн) режиме более 300 участников, в том числе профессора из Италии, Швейцарии и Франции. Ведущий конференции – проректор по науке В.Н. Синюков отметил, что актуальность заявленной темы конференции связана с глубокими изменениями, которые переживает высшая школа в условиях научно-технического прогресса, социальными изменениями и вызовами, с которыми столкнулось высшее образование в условиях пандемии. Особое внимание в рамках конференции было уделено защите прав преподавателей и студентов в условиях пандемии «COVID 19».

Другим важным мероприятием стало проведение интеллектуальной площадки – панельной дискуссии «Право на образование в XXI веке: глобальные вызовы и национальные проекты», в рамках форума ВУЗПРОМЭКСПО-2020 (декабрь 2020 г.). В интеллектуальной площадке приняли участие более 130 участников (в «смешанном» режиме) – преподавателей вузов России, Казахстана, Киргизии.



Количество участников обучающих семинаров, проходивших в субъектах Российской Федерации

Совместно с аппаратом Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 25 ноября 2020 г. проведена научно-практическая конференция «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика». В конференции приняли участие председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике И.Ю. Святенко, председатель Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений С.А. Гаврилов, ректор Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) В.В. Блажеев, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ Т.Я. Хабриева, директор Института государства и права РАН А.Н. Савенков, заведующий кафедрой международного права РУДН А.Х. Абашидзе, а также уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, члены Экспертного совета при Уполномоченном и представители научного сообщества.

В ноябре 2020 г. в Москве был организован и проведен обучающий семинар-тренинг «Методика и тактика рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания», в котором приняли участие Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, руководство ФСИН России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. В ходе семинара-тренинга омбудсмены поделились имеющимся опытом совместного разрешения жалоб лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также на примерах конкретных кейсов, совместно с модераторами – преподавателями Университета, рассмотрели обра-

щения, учились подбирать релевантный нормативно-правовой материал, актуальную судебную практику по рассматриваемой жалобе и выработать правовой алгоритм действий.

НОЦ по правам человека организованы и проведены обучающие семинары для членов общественных наблюдательных комиссий регионов по программе «Актуальные вопросы формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий по контролю за соблюдением прав лиц в местах принудительного содержания» (Владимир, Иваново, Нижний Новгород, Воронеж, Севастополь, Республика Крым, Самара, Казань).

В рамках издательской деятельности НОЦ по правам человека совместно с сотрудниками рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации подготовлено издание «Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации», сборники материалов конференций: «Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса «COVID-19»», «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов», «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика»; учебное пособие – «Методика и тактика рассмотрения обращений о нарушении прав человека в местах принудительного содержания»; создана электронная газета «Студент имеет право».

Деятельность Научно-образовательного центра по правам человека Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) получила признание не только в среде российских правозащитных государственных и негосударственных (гражданских) институтов, но и международных правозащитных органов.

НОВЫЕ ВЕРШИНЫ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО «ПРАВОВОГО ОЛИМПА»



Игорь Иванович Чесницкий,
уполномоченный по правам человека
в Хабаровском крае

В 2021 году институт уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае отметит 15 лет. На протяжении этого времени всем без исключения задачам, законодательно возложенным на уполномоченного, уделялось равное внимание, работа во всех направлениях велась «на результат».

Тем не менее именно высокая результативность просветительской деятельности института омбудсмена в прошлом году подсказала тему для настоящей статьи.

В этой связи не без гордости и удовлетворения хотелось бы осветить историю организации и проведения Дальневосточной окружной олимпиады среди обучающихся образовательных органи-

заций высшего и среднего общего образования «Правовой Олимп», охватившей в 2020 году небывалое число участников.

Возросшая популярность мероприятия стала новым этапом развития института уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в вопросе правового просвещения населения.

Идея проведения интеллектуального состязания среди молодежи зародилась еще в 2016 году. Тогда она была вынесена на обсуждение сотрудников аппарата и получила безусловное одобрение, так как повышению правовой грамотности молодежи придается приоритетное значение.

Изначально планировалось, что участниками мероприятия станут только студенты высших учебных заведений Хабаровского края. Думая над реализацией нового просветительского проекта, мы ставили перед собой задачу дать возможность молодежи заявить о своих знаниях и достижениях, развить кругозор участников, повысить престиж профессии юриста.

Целями Олимпиады определили пропаганду принципов правового государства, содействие повышению правовой грамотности в молодежной среде, мониторинг уровня правосознания, правопонимания и правовой эрудиции, а также поощрение научной и учебной деятельности обучающихся.

Безусловно, реализовать идею проведения Олимпиады среди студентов краевых вузов без поддержки педагогов

образовательных учреждений уполномоченному было бы крайне сложно. Для этого необходимо знать учебную программу и уровень подготовки потенциальных участников.

Поэтому за поддержкой и содействием в организации амбициозного просветительского проекта было решено обратиться к давнему партнеру – Дальневосточному институту управления – филиалу РАНХиГС.

Стоит отметить, что при Дальневосточном институте управления с 2014 года действует внештатная кафедра уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, первостепенной задачей которой является создание многоступенчатой системы, позволяющей студентам вуза профессионально расти, не только получая теоретические знания, но дополнять их практическими навыками работы в области защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Кроме того, на базе учебного заведения проводятся открытые лекции для студентов, выпускников и жителей Хабаровского края, посвященные месту и роли государственных органов в системе обеспечения прав и свобод населения на территории края. В свою очередь по итогам проведения научно-практических конференций, организуемых уполномоченным и Дальневосточным институтом управления – филиалом РАНХиГС, издаются сборники научных материалов.

Важно, что отношения с институтом в рамках заключенного Соглашения о сотрудничестве всегда складывались плодотворно и были ориентированы на подготовку высокопрофессиональных специалистов-юристов, а также проведение научных и научно-исследовательских мероприятий, в том числе конкурсных программ.

Руководство института поддержало высказанное предложение. При этом

особенно важно и ценно то, что в разработке конкурсной документации и в проведении мероприятия изъявили желание принять участие не только педагоги, но и студенты вуза – члены научно-исследовательского юридического клуба «JUS LUCEM», организованного при Дальневосточном институте управления.

Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае и Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС выступили учредителями краевой Олимпиады по праву среди студентов и магистрантов высших учебных заведений «Правовой Олимп-2016».

Подготовка к первой Олимпиаде, как и к последующим, была серьезной, разрабатывались: методика, правила, экспертная комиссия готовила конкурсные тесты и задания, которые прошли неоднократную проверку. При выборе победителя впервые была применена уникальная шифровка олимпиадных работ участников, которая обеспечила максимальную объективность оценки и исключила любую возможность протекции со стороны членов Экспертной коллегии.

92 участника первой краевой Олимпиады, представлявших 8 краевых вузов, продемонстрировали свои знания в комплексе из шести областей правовых знаний, что, по мнению организаторов, стало хорошим результатом.

В 2017 году уполномоченным было предложено распространить положительный опыт проведения Олимпиады на все субъекты дальневосточного макрорегиона. Это предложение было единогласно поддержано всеми омбудсменами Дальневосточного федерального округа на заседании Координационного совета, официально ставшего учредителем состязания.

Так, при содействии коллег-омбудсменов Олимпиада вышла на межрегиональный уровень.

В финальном туре «Правового Олимпа-2017» приняли участие студенты 9 вузов из 5 субъектов Дальневосточного федерального округа, признанные победителями регионального этапа, проведенного под патронатом уполномоченных по правам человека в соответствующих субъектах Дальневосточного федерального округа.

Новшеством Олимпиады 2017 года стало применение двухуровневой системы сложности, предусматривающей базовый и повышенный уровень.



Награждение Почетными грамотами победителей Дальневосточной окружной олимпиады среди обучающихся образовательных организаций высшего и среднего общего образования «Правовой Олимп-2017»

В 2018 году учредителями Олимпиады было принято решение о расширении круга участников интеллектуального марафона.

Теперь, кроме студентов вузов, свои познания в области права могли продемонстрировать учащиеся старших классов средних общеобразовательных учреждений ДФО. Специально для участников-школьников был разработан третий – начальный уровень сложности заданий.

Второй важной новеллой 2018 года стало решение оргкомитета Олимпиады о начислении победителям и призерам заключительного этапа дополнительных баллов при приеме на обучение в Дальневосточный институт управления по образовательным программам магистратуры и бакалавриата.

География участников «Правового Олимпа-2018» расширилась до 7 субъектов, в том числе, с учетом вновь включенной в состав Дальневосточного федерального округа Республики Бурятия.



Торжественное собрание и награждение победителей Дальневосточной окружной олимпиады среди обучающихся образовательных организаций высшего и среднего общего образования «Правовой Олимп-2018»

В 2019 году «Правовой Олимп» продолжил свое развитие, привлекая все новых участников. Всего в Олимпиаде приняли участие более 450 студентов и школьников 10-11 классов из 8 регионов Дальневосточного федерального округа, а на финальный тур в город Хабаровск прибыло 37 человек.

2019 год запомнился ребятам торжественным собранием, посвященным празднованию Дня Конституции Российской Федерации и Международного дня прав человека, которое прошло в городском Дворце культуры.

В праздничной обстановке, в присутствии почетных гостей на сцене Дворца победители Олимпиады были награждены дипломами. Ребята, принимавшие участие в заключительном этапе, но не вошедшие в тройку победителей, также не остались без внимания – им были вручены сертификаты финалистов окружной Олимпиады и памятные знаки.

По поручению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой было зачитано ее приветствие участникам мероприятия и поздравление финалистам Дальневосточной окружной олимпиады «Правовой Олимп».

В торжественном мероприятии приняли участие руководители органов законодательной, исполнительной и судебной властей Хабаровского края

Среди гостей торжества присутствовали представители правоохранительных и судебных органов, духовенство, ветераны, молодежь и представители общественных объединений граждан. Всего в мероприятии вместе с творческими коллективами участвовало более тысячи человек.



Церемония награждения Почетными грамотами победителей Дальневосточной окружной олимпиады среди обучающихся образовательных организаций высшего и среднего общего образования «Правовой Олимп-2019»

По-олимпийски рекордным стал 2020 год. К участию в «Правовом Олимпе-2020» удалось привлечь почти 2 тысячи студентов и школьников из 9 регионов Дальнего Востока.

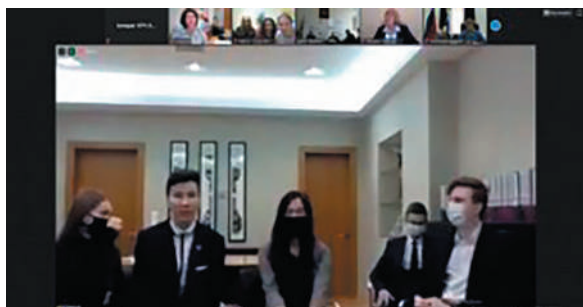
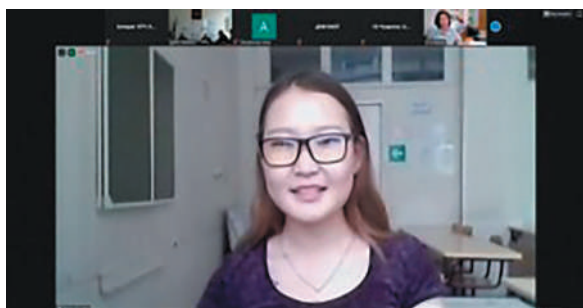


Логотип Дальневосточной окружной олимпиады среди обучающихся образовательных организаций высшего и среднего общего образования «Правовой Олимп-2020»

Хабаровский край представляли 143 человека. В их число вошли 66 студентов из 6 хабаровских высших учебных заведений, университета г. Комсомольска-на-Амуре и 77 учащихся старших классов из Хабаровска, Комсомольска-на-Амуре, Амурска, Вяземского, Николаевска-на-Амуре, п. Дуки Солнечного муниципального района и п. Де-Кастри Ульчского муниципального района.

Пандемия «COVID-19», внесшая серьезные коррективы во все сферы нашей жизни, повлияла на формат организации состязания. Особенностью мероприятия прошлого года стало ее проведение в дистанционном режиме.

В целях обеспечения безопасности 73-х финалистов, представлявших 34 образовательных учреждения Дальневосточного федерального округа (в начальном уровне сложности – 31 человек, в базовом – 23 участника, повышенном – 19), Оргкомитетом было принято решение о проведении финального тура с применением дистанционных технологий на основе программного обеспечения ZOOM.



Участники окружного финала на подведении итогов «Правового Олимпа-2020», 4 декабря 2020 г.

Значительным преимуществом нового формата явилось применение прокторинга (видеонаблюдение), обеспечившего прозрачность, объективность и достоверность результатов тестирования.

Борьба была как никогда напряженной. Многих участников Олимпиады отделяли от победителей и призеров всего 1-2 балла. Чтобы ответить на непростые вопросы тестов, олимпийцы, кроме свободного владения материалом, должны были продемонстрировать нестандартный подход к решению заданий и широкий кругозор.

Для организаторов мероприятия его бесспорным достоинством стала широкая география победителей.

Дипломами за победу в «Правовом Олимпе-2020» были награждены:

- среди учеников 10-11 классов (начальный уровень) – Лапчук Виктория Максимовна, МБОУ «СОШ № 1 г. Анадыря» (Чукотский автономный округ);

- среди студентов 1-3 курсов (базовый уровень) – Садовникова Валерия Владимировна, Дальневосточный филиал ФГБОУВО «Всероссийская академия внешней торговли Министерства эконо-

мического развития Российской Федерации» (Камчатский край);

- среди студентов 4-5 курсов (повышенный уровень) – Бурцева Саина Игоревна, Якутский экономико-правовой институт (филиал) образовательного учреждения Профсоюзов Высшего Образования «Академия труда и социальных отношений» (Республика Якутия).

Самый высокий результат в Хабаровском крае показал курсант Дальневосточного юридического института МВД России Вячеслав Симонов, занявший 2 место в номинации «Повышенный уровень». Диплом призера молодому правоохранителю уполномоченный вручил накануне Дня российской науки.



Уполномоченный И.И. Чесницкий вручил Диплом призера Олимпиады «Правовой Олимп-2020» курсанту Дальневосточного юридического института МВД России В.А. Симонову

Омбудсмены в регионах, наблюдавшие за ходом мероприятия на всех этапах, справедливо отметили, что олимпиадные задания становятся с каждым годом все интереснее, а уровень подготовки участников

все выше. Единодушно высказали пожелание о расширении географии участников, привлекая все больше талантливых ребят к интеллектуальному марафону.



Уполномоченный по правам человека в Камчатском крае В.Т. Броневиц приветствует финалистов «Правового Олимпа-2020», 4 декабря 2020 г.

Пятилетний положительный опыт проведения Олимпиады убеждает в том, что интеллектуальные состязания такого масштаба способствуют не только повышению уровня подготовки студентов и школьников, усиливают здоровую конкуренцию между участниками, но также привлекают к себе значительное внимание талантливой, мотивированной молодежи.

Это в свою очередь способствует росту ее популярности и престижа, увеличению численности участников, благоприятствует распространению правовой культуры среди подрастающего поколения, что и является целью уполномоченного в осуществлении деятельности по правовому просвещению.

С каждым годом число участников растет, мы используем новые формы проведения тестирования, заинтересованность в мероприятии проявляет молодежь даже в самых удаленных районах Дальнего Востока. Это дает уверенность в том, что 2000 участников для «Правового Олимпа» не предел.

Мы не собираемся останавливаться на достигнутом и будем расширять географию участников при содействии наших партнеров – опытных преподавателей Дальневосточного института

управления – филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, которые с каждым годом разрабатывают все более интересные и сложные конкурсные задания, направленные на определение самых талантливых ребят.



Учредители Дальневосточной окружной олимпиады среди обучающихся образовательных организаций высшего и среднего общего образования «Правовой Олимп-2020» в лице И.И.Чесницкого и И.В. Макурина

В свою очередь, от школьников и студентов мы ожидаем еще большей активности и надеемся, что правовая Олимпиада займет достойное место среди студенческих конкурсов, проводимых в дальневосточном регионе, ведь подобные мероприятия открывают новые возможности для творчества тем, кто в них участвует.

Награждая лучших из ребят, мы всегда желаем им не останавливаться на достигнутом, работать над собой, ставить цели и достигать их. Самые любознательные, успешные и талантливые должны стать примером для остальных.

Участие в подобных интеллектуальных состязаниях позволяет открывать широкие горизонты обмена опытом, заявлять о своих знаниях и достижениях, но самое главное – создают благоприятную почву для взращивания новых талантов, профессионалов своего дела. А профессионалы сегодня востребованы не только обществом, но и государством. Профессионалы сегодня нужны нашему развивающемуся краю и всему Дальнему Востоку России.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРЕЮДИЦИЯ ПО СТАТЬЕ 212.1 УК РФ: ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ



Алексей Владимирович Мартынов,
заведующий кафедрой
административного и финансового
права юридического факультета
Нижегородского государственного
университета им. Н.А. Лобачевского,
доктор юридических наук, профессор,
член Экспертного совета
при Уполномоченном по правам
человека в Российской Федерации



Валерий Васильевич Черников,
заместитель председателя Экспертного
совета при Уполномоченном по правам
человека в Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской
Федерации

В правозащитной практике нередко возникают вопросы, связанные с привлечением к уголовной ответственности по статье 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), признающей преступлением неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. В соответствии с примечанием к этой статье неоднократно признается нарушение установленного порядка организации либо

проведения публичного мероприятия, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), более двух раз в течение ста восьмидесяти дней.

Вопрос: образует ли состав преступления, предусмотренный статьей 212.1 УК РФ, нарушение лицом порядка

организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если ранее указанное лицо не менее 3-х раз в течение 180 дней привлекалось к административной ответственности за аналогичные нарушения, но хотя бы одно из них не повлекло причинение или реальную угрозу причинения вреда конституционно охраняемым ценностям?

Как неоднократно отмечалось Конституционным Судом Российской Федерации, **любое административное или уголовное правонарушение, как и санкции за их совершение, должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы (в случае необходимости – с помощью толкования, данного ей судами), каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия)**. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений от произвольного юрисдикционного преследования и наказания (постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 25 февраля 2014 года № 4-П; от 14 июля 2015 г. № 20-П; от 14 июня 2018 г. № 23-П).

Уголовная ответственность за нарушение порядка организации либо проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий или пикетирования может быть *признана отвечающей требованиям Конституции Российской Федерации, только если она необходима для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционно признаваемых ценностей и адекватна общественной опасности криминализируемого противоправного деяния, признаки которого ясно и четко определены уголовным за-*

коном, исключая повторное привлечение к уголовной ответственности и осуждение лица за одно и то же преступление (пункт 3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П).

Обращение к названным выше документам с учетом общей цели установления административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о публичных мероприятиях позволяет сделать вывод, что **введение уголовной ответственности за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования допустимо – если она эквивалентна характеру и степени общественной опасности подпадающего под нее деяния**, не влечет избыточного уголовного принуждения и не приводит к отступлению от принципов равенства, соразмерности и справедливости, а потому с конституционно-правовой точки зрения не может рассматриваться как выходящее за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя (пункт 4.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2005 года № 7-П).

Поскольку административные правонарушения, которые в отличие от преступлений, влекущих наступление уголовной ответственности, представляют собой меньшую общественную опасность и, по общему правилу, влекут менее строгие меры административной ответственности, имеют для граждан не столь значительные негативные последствия, федеральный законодатель, реализуя свое полномочие по правовому регулированию административной ответственности и административной процедуры (статья 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации), вправе определять пределы целесообразности

публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П).

Заложенный в вышеприведенных правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации смысл, указывает на то, что уголовная ответственность должна наступать не за совершение любого административного правонарушения, а только за совершенный административный деликт, обладающий определенной степенью общественной опасности, а именно результатом совершения противоправного деяния становится наступление последствий в виде нарушений общественного порядка при проведении публичных мероприятий (в частности, нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования), совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования).

В случае, если ранее указанное лицо не менее 3-х раз в течение 180 дней привлекалось к административной ответственности за аналогичные нарушения, однако хотя бы одно из них не повлекло последствий, выразившихся в нарушении общественного порядка при проведении публичного мероприятия, то привлечение к уголовной ответственности невозможно из-за отсутствия всех признаков объективной стороны преступления, предусмотренной статьей 212.1 УК РФ.

Вместе с тем необходимо учитывать, что статья 20.2 «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» включена в главу 20 КоАП РФ, административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Следовательно, общий (родовой, видовой) объект для данных административных правонарушений – общественные отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, а отличительной особенностью объективной стороны административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, является нарушение установленных требований о соблюдении общественного порядка и общественной безопасности.

Исходя из этого, признание виновным лица в совершении административного правонарушения предполагает наличие в его действиях всех элементов состава административного правонарушения, в том числе и объекта, и объективной стороны административного правонарушения. Тем самым, если лицо совершит любое административное правонарушение, предусмотренное различными частями статьи 20.2 КоАП РФ, а равно и другими статьями (частями статей) из этой главы, то это будет необходимым условием (совершение трех **однородных** административных правонарушений в течение 180 дней) для привлечения лица к уголовной ответственности по статье 212.1 УК РФ.

В соответствии с примечанием к статье 212.1 УК РФ нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, совершенным лицом неоднократно, признается нарушение установленного порядка

организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности **за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2** Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, более двух раз в течение ста восьмидесяти дней.

Согласно пункту 36 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28, административное правонарушение, ответственность за которое установлена частью 8 статьи 20.2 КоАП РФ, следует отграничивать от преступления, предусмотренного статьей 212.1 УК РФ и выражающегося в неоднократном нарушении установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Решая вопрос о том, совершено ли нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия неоднократно, необходимо руководствоваться примечанием к статье 212.1 УК РФ.

Исходя из этого, отсутствует какая-либо неопределенность в трактовке положений статьи 212.1 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за повторность совершения административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ.

При этом суды при рассмотрении всех дел об административных правонарушениях в рамках производства по делам об административных правонарушениях и уголовных дел в рамках уголовного процесса, безусловно, должны устанавливать наличие всех признаков (состава) административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.2 КоАП РФ и преступления, предусмотренного статьей 212.1 УК РФ.

Данный вывод также подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации о том, что «причинение или реальная угроза причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, иным конституционно охраняемым ценностям является *обязательным признаком противоправного деяния, ответственность за которое предусмотрена статьей 212.1 УК РФ, а поэтому при осуществлении уголовного судопроизводства суды должны исследовать вопрос о причинении такого вреда или реальной угрозе его причинения именно в отношении указанного деяния*, а не административных правонарушений, за которые лицо, привлекаемое к уголовной ответственности, ранее в течение ста восьмидесяти дней, предшествовавших уголовно наказуемому нарушению установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия, привлекалось к административной ответственности по статье 20.2 КоАП Российской Федерации (пункт 2.1 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2020 г. № 264-О-Р).

Вопрос: *Следует ли из положений Постановления Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина», что применение изложенных в нем правовых позиций является обязательным на любой стадии административного и уголовного судопроизводства применительно ко всем разрешенным и разрешаемым делам?*

Как отмечается в пункте 2.2 Определения Конституционного Суда РФ

от 11 февраля 2020 г. № 264-О-Р «Согласно пункту 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 2-П конституционно-правовой смысл положений статьи 212.1 УК Российской Федерации, выявленный в данном Постановлении, **является обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.**

Данное положение, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 27 января 2020 года № 7-О, означает, что применение статьи 212.1 УК Российской Федерации всеми органами публичной власти, в том числе судами, должно – тем более что до настоящего времени федеральный законодатель не внес в нее каких-либо изменений – осуществляться только в соответствии с выявленным в Постановлении от 10 февраля 2017 года № 2-П конституционно-правовым смыслом, предполагающим безусловный учет правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в названном Постановлении.

Следовательно, соблюдение правовых позиций, изложенных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 года № 2-П, с момента его вступления в силу является при применении статьи 212.1 УК Российской Федерации **обязательным для всех правоприменителей на любой стадии уголовного судопроизводства в отношении любого уголовного дела, связанного с привлечением к уголовной ответственности за предусмотренное данной уголовно-правовой нормой нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания,**

митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, чем исключаются какие-либо способы (возможности) ее реализации в истолковании, расходящемся с конституционно-правовым смыслом, выявленным в названном Постановлении.

Равным образом данная правовая позиция **является обязательным на любой стадии административного судопроизводства применительно ко всем разрешенным и разрешаемым делам.**

Иная правоприменительная интерпретация вела бы к отрицанию того, что решения Конституционного Суда Российской Федерации являются обязательными, окончательными, непосредственно действующими и не требующими подтверждения другими органами и должностными лицами и тем самым вступала бы в прямое противоречие со статьями 15 (части 1 и 2) и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и основанными на них статьями 6 и 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Вопрос: *подлежит ли прекращению уголовное дело, возбужденное по статье 212.1 УК РФ, в случае истечения срока, в рамках которого лицо считается подвергнутым административному наказанию за совершение любого из трех прежних административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ?*

Следует отметить, что по данному вопросу имеется пробел в законодательстве РФ, который способствует противоречивости и неоднозначности судебной практики.

В соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу

постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Возможны два варианта развития событий.

В первом варианте лицо совершает три административных правонарушения, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, в течение 180 дней, однако по каким-то причинам уголовное дело по статье 212.1 УК РФ сразу не возбуждается, а по прошествии более 1 года по одному или нескольким административным правонарушениям истекает срок, в рамках которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. В этом случае отсутствуют обязательные признаки состава преступления, а именно обязательные признаки объективной стороны преступления – совершение трех административных правонарушений по статье 20.2 КоАП РФ в течение 180 дней. Следовательно, истечение срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, является безусловным и неоспоримым обстоятельством, свидетельствующим, что для лица утратили все правовые последствия привлечения к административной ответственности, и оно с юридической точки зрения считается уже не привлеченным к административной ответственности по данной статье. Следовательно, отсутствуют правовые основания и к возбуждению уголовного дела по статье 212.1 УК РФ.

Во втором варианте после возбуждения уголовного дела истекает годичный срок по одному из административных наказаний, в рамках которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. В УК РФ, помимо комментируемой статьи, имеется еще несколько составов преступлений, сконструированных по похожему принципу:

статья 116.1 «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию», **статья 151.1** «Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции», **статья 157** «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей», **статья 158.1** «Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию», **статья 171.4** «Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции», **статья 191** «Незаконный оборот янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, драгоценных металлов, драгоценных камней либо жемчуга», **статья 193** «Уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации», **часть 1 статьи 215.3** «Самовольное подключение к нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам либо приведение их в негодность», **статья 215.4** «Незаконное проникновение на охраняемый объект», **часть 2 статьи 255** «Нарушение правил охраны и использования недр», **статья 264.1** «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию», **статья 280.1 УК** «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации», **часть 1 статьи 282 УК** «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», **статья 284.1** «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности», **часть 2 статьи 314.1** «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных

судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений, **часть 1 статьи 315** «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта».

В данных составах законодатель использовал две различных формулировки для определения признаков объективной стороны преступления, основанного на административной преюдиции:

- «лицо, ранее подвергнутое административному наказанию» (статьи 116.1, 151.1, 157, 158.1, 171.4, 191, 193, 215.3, 215.4, 255, 264.1, 315 УК РФ);

- «лицо ранее привлекалось к административной ответственности» (статьи 212.1, 280.1, 282, 284.1, 314.1 УК РФ).

При этом только в статьях 151.1, 157, 171.4, 215.4, 280.1, 282 УК РФ специально оговаривается, что лицо привлекается к уголовной ответственности, лишь в случаях, когда это лицо было ранее подвергнуто административному наказанию за аналогичное деяние, **в период, в который лицо считается подвергнутым административному наказанию**, то есть учитываются положения статьи 4.6 КоАП РФ.

Статьи 116.1, 158.1, 191, 193, 215.3, 255, 264.1, 315 УК РФ специально не оговаривают такое условие привлечения к уголовной ответственности, как **«период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию»**. Исходя из этого, можно предположить, что вне зависимости срока, установленного статьей 4.6 КоАП РФ, учитывается сам факт совершения нескольких административных правонарушений для привлечения к уголовной ответственности.

Представляют интерес в этой связи разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением Правил дорожного

движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения». В пункте 10.3 данного постановления отмечается, что ответственность по статье 264.1 УК РФ наступает при условии, *если на момент управления транспортным средством в состоянии опьянения водитель является лицом, подвергнутым административному наказанию по части 1 или 3 статьи 12.8 КоАП РФ* за управление транспортным средством в состоянии опьянения или по статье 12.26 КоАП РФ за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения либо имеет судимость за совершение преступления, предусмотренного частями 2, 4 или 6 статьи 264 или статьей 264.1 УК РФ. При этом следует иметь в виду, что лицо, привлекаемое к ответственности, может отвечать как одному из указанных условий, так и их совокупности.

Как указывается в пункте 10.4 вышеназванного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в силу статьи 4.6 КоАП РФ лицо считается подвергнутым административному наказанию *со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления*. В связи с этим суду надлежит выяснить, **исполнено ли постановление** о назначении лицу административного наказания по части 1 или 3 статьи 12.8 или по статье 12.26 КоАП РФ и дату окончания исполнения указанного постановления, не прекращалось ли его исполнение, не истек ли годичный срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, **не пересматривалось ли постановление о назначении лицу**

административного наказания и последующие постановления, связанные с его исполнением, в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ.

При этом обращается внимание судов на то, что обстоятельства, послужившие основанием для привлечения лица к административной ответственности по части 1 или 3 статьи 12.8 либо по статье 12.26 КоАП РФ, не определяют выводы суда о виновности подсудимого в совершении преступления, предусмотренного статьей 264.1 УК РФ, которая устанавливается на основе всей совокупности доказательств, проверенных и оцененных посредством уголовно-процессуальных процедур. Если указанные обстоятельства препятствуют постановлению приговора, суд возвращает уголовное дело прокурору (пункт 10.6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25).

Исходя из разъяснений прокомментированного постановления несколько важных выводов.

Во-первых, отсутствие в диспозиции статьи Особенной части Уголовного кодекса РФ специального указания о периоде, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, то есть учет положений статьи 4.6 КоАП РФ, не является определяющим фактором при установлении условий привлечения к уголовной ответственности. Иными словами, даже если в статье это условие не оговаривается, то при любых обстоятельствах должно быть учтено, что *«в силу статьи 4.6 КоАП РФ лицо считается подвергнутым административному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления»*. Если на момент совершения преступления такой срок истек, то вне

зависимости от специальной оговорки (*«период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию»*), лицо считается не подвергнутым административному наказанию, а, следовательно, отсутствует и событие преступления.

Во-вторых, в случае отмены ранее вынесенного постановления о назначении административного наказания в порядке пересмотра не вступивших (вступивших) постановлений (решений, определений) по делам об административных правонарушениях, предусмотренного главой 30 КоАП РФ, то в этом случае, дело должно быть возвращено прокурору с последующим его прекращением за отсутствием события преступления.

В-третьих, наличие вступивших в законную силу постановлений о назначении административного наказания не определяет выводы суда о виновности лица в совершении преступления. Тем самым подлежат проверке в уголовно-процессуальном порядке и должны быть оценены судом вынесенные постановления о назначении административного наказания.

Определенным ориентиром в этом вопросе может служить также Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П. В соответствии с ним *«повторное привлечение к административной ответственности за соответствующее административное правонарушение состоялось в пределах срока административной наказанности, т. е. в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию за ранее совершенное им административное правонарушение, и повлекло назначение административного наказания»* (пункт 2.1). Таким образом, привлечение к административной ответственности связано исключительно с назначением лицу

административного наказания и состоянием административной наказанности.

Наличие составов преступлений с так называемой административной преюдицией, в которых по-разному формулируются условия привлечения к уголовной ответственности, но вместе с тем имеющие фактически идентичные правовые конструкции, не позволяет однозначно воспринимать и трактовать нормы уголовного права.

В этом смысле разные формулировки, содержащиеся в статьях Особенной части уголовного закона, но основанных на единых принципах применения административной преюдиции, то есть условия привлечения к уголовной ответственности, и тем самым устанавливающие специальный статус субъекта преступления и особые признаки объективной стороны преступления, не позволяют говорить о понятности и четкой определенности закона, что вызывает затруднения у различных субъектов в его применении.

Вместе с тем **следует предположить, что правоприменительные органы (органы предварительного расследования, суды) при квалификации действий лиц, подозреваемых в совершении преступления, предусмотренного статьей 212.1 УК РФ, будут руководствоваться статьями 8, части 2 статьи 9, частью 1 статьи 29, 78 УК РФ, согласно которым необходимым и достаточным основанием для возбуждения уголовного дела и привлечения лица к уголовной ответственности будет наличие события и состава преступления на момент обнаружения общественно опасного деяния, если не истекли сроки, в течение которого лицо, считается подвергнутым административному наказанию.**

Именно поэтому, даже если в ходе предварительного следствия или рассмотрения на любой стадии и в лю-

бой судебной инстанции истечет срок, в рамках которого лицо считается подвергнутым административному наказанию за совершение любого из трех прежних административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, то и в этом случае для прекращения уголовного дела не будет законных оснований, а уголовное преследование продолжится согласно установленным уголовно-процессуальным процедурам.

Однако установленные нами выше пробелы в уголовном законодательстве РФ целесообразно устранить путем законодательных изменений, которые должны быть внесены в статьи Особенной части Уголовного кодекса РФ с так называемой административной преюдицией.

Вопрос: *Допускается ли повторное исследование (проверка) в уголовном деле (по инициативе сторон) виновности лица в совершении административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, и их характера, несмотря на то, что указанные обстоятельства подтверждены вступившими в законную силу и не опровергнутыми в порядке главы 30 КоАП РФ судебными актами?*

Ответ на данный вопрос, по нашему мнению, содержится в пункте 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 2-П и пункте 2.1 Определения Конституционного Суда РФ от 11 февраля 2020 г. № 264-О-Р, согласно которым нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования лицом, ранее не менее трех раз в течение ста восьмидесяти дней привлекавшимся к административной ответственности за совершение административных

правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП Российской Федерации, *само по себе не является достаточным основанием для привлечения к уголовной ответственности.* Эта ответственность может наступать только в случае, когда оно повлекло за собой причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, иным конституционно охраняемым ценностям или содержало реальную угрозу причинения такового.

Из приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации следует, что причинение или реальная угроза причинения вреда конституционно охраняемым ценностям выступает в качестве обязательного признака объективной стороны состава преступления, предусмотренного статьей 212.1 УК РФ, т. е. непосредственно уголовно наказуемого нарушения установленных правил организации либо проведения публичного мероприятия, за которое нарушитель ранее не подвергался административному наказанию.

Соответственно, причинение или реальная угроза причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, иным конституционно охраняемым ценностям **является обязательным признаком противоправного деяния, ответственность за которое предусмотрена статьей 212.1 УК РФ**, а потому при осуществлении уголовного судопроизводства **суды должны исследовать вопрос о причинении такого вреда или реальной угрозе его причинения именно в отношении указанного деяния**, а не административных правонарушений, за которые лицо, привлекаемое к уголовной ответствен-

ности, ранее в течение ста восьмидесяти дней, предшествовавших уголовно наказуемому нарушению установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия, привлекалось к административной ответственности по статье 20.2 КоАП Российской Федерации».

Как отмечается в пункте 2.1 Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2020 г. № 7 при привлечении к ответственности по статье 212.1 УК РФ за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования судам надлежит иметь в виду, что **порождаемая таким нарушением угроза должна быть действительной и подтверждаться конкретными действиями привлекаемого к уголовной ответственности лица**, свидетельствующими о создаваемой ими реальной опасности здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, иным конституционно охраняемым ценностям (провокационные призывы к нарушению действующего законодательства, агрессивное неприятие законных требований уполномоченных должностных лиц, использование масок либо иных средств, специально предназначенных для сокрытия лица или затруднения установления личности, и т. п.).

В то же время при квалификации неоднократного нарушения установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в качестве уголовно наказуемого деяния, повлекшего реальную угрозу причинения вреда конституционно охраняемым ценностям, суды обязаны учитывать, что проведение любого публичного мероприятия, как

правило, сопряжено с известными неудобствами для не участвующих в нем граждан (ограничение пешеходного движения, создание помех работе транспорта, затруднение доступа к объектам социальной инфраструктуры и др.), которые, являясь неизбежными издержками свободы мирных собраний, сами по себе не могут расцениваться как порождающие реальную угрозу причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, иным конституционно охраняемым ценностям (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 года № 33-П).

Таким образом, статья 212.1 УК РФ с учетом ее конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом Российской Федерации, **не содержит положений, допускающих наступление уголовной ответственности за одно лишь формальное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования**, равно как и предполагающих применение к привлекаемому к уголовной ответственности лицу наказания в виде лишения свободы, если приговором не установлены утрата публичным мероприятием мирного характера или причинение либо реальная угроза причинения именно существенного вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, иным конституционно охраняемым ценностям, а также причинно-следственная связь указанных последствий с нарушением виновным лицом установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (пункт 2.2 Определения Конституционно-

го Суда Российской Федерации от 27 января 2020 г. №7).

Здесь нужно принимать во внимание также положения статьи 90 УПК РФ «Преюдиция». Согласно ее нормам, обстоятельства, установленные вступившим в законную силу приговором, за исключением приговора, постановленного судом в соответствии со статьей 226.9, 316 или 317.7 УПК РФ, либо иным вступившим в законную силу решением суда, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, признаются судом, прокурором, следователем, дознавателем без дополнительной проверки. При этом такие приговор или решение **не могут предрешать виновность лиц, не участвовавших ранее в рассматриваемом уголовном деле**.

Важно отметить, что речь идет в статье 90 УПК РФ только о вступившем в законную силу решении суда, то есть решения о привлечении к административной ответственности вынесенные органом или должностным лицом не могут рассматриваться в качестве преюдиции в уголовном судопроизводстве. Во-вторых, если в статье имеется в виду административное судопроизводство, то такое судопроизводство осуществляется только в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, а процедура привлечения к административной ответственности, в том числе и в судебном порядке, устанавливается КоАП РФ и именуется как производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, выводы, содержащиеся в решениях о привлечении к административной ответственности, подлежат исследованию и оценке в соответствии с общими процедурами доказывания в рамках уголовного судопроизводства.

**Список использованных решений
Конституционного Суда Российской
Федерации и Верховного Суда
Российской Федерации**

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2005 года № 7-П «По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска» // Российская газета, 08.07.2005, № 147.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Российская газета, 03.07.2009, № 121.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» // Российская газета, 27.02.2013, № 42.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июня 2018 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1.7 и части 4 статьи 4.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и пункта 4 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» в связи с жалобами граждан А.И. Зялутдинова, Н.Я. Исмагилова и О.В. Чередняк» // Российская газета, 26.06.2018, № 136.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми» в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой» // Российская газета, 15.11.2019, № 258.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2020 г. № 264-О-Р «По ходатайству Уполномоченного по правам человека в РФ о разъяснении Постановления Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 г. № 2-П // СПС «Консультант-Плюс».

7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25 (ред. от 24.05.2016) «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» // Российская газета, 26.12.2008, № 265; 01.06.2016, № 117.

8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Российская газета, 06.07.2018, № 145.