

# ДОКЛАД

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
за 2022 год



**Сострадание есть главнейший  
и, может быть, единственный закон  
бытия всего человечества.**

*Ф. М. Достоевский*



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО</b> .....	7
<b>Глава 1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ, МАСШТАБЫ ОБРАЩЕНИЙ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИХ РАССМОТРЕНИЯ</b> .....	13
1.1. Права и свободы в общественном восприятии .....	14
1.2. Масштабы, структура и динамика обращений граждан.....	28
1.3. Основные результаты рассмотрения обращений граждан в 2022 году .....	49
<b>Глава 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ</b> .....	61
2.1. Защита прав эвакуированных лиц.....	62
2.2. Защита прав военнослужащих и членов их семей.....	81
2.3. Защита прав мобилизованных граждан и членов их семей.....	94
2.4. Защита прав российских граждан, находящихся за рубежом .....	105
<b>Глава 3. ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД</b> .....	119
3.1. Избирательные права граждан.....	120
3.2. Право на приобретение гражданства Российской Федерации и защита прав иностранных граждан в сфере миграции.....	131
3.3. Свобода совести и вероисповедания.....	144
3.4. Свобода слова и защита прав журналистов .....	152
3.5. Право на обращение в органы публичной власти.....	162
3.6. Право на проведение публичных мероприятий и участие в них.....	170
<b>Глава 4. ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ</b> .....	177
4.1. Трудовые права .....	178
4.2. Право на жилище.....	187
4.3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	201
4.4. Право на социальное обеспечение.....	211
4.5. Право на образование.....	222
4.6. Семейные права, материнство, отцовство и детство.....	235
4.7. Право на благоприятную окружающую среду и право собственности на землю .....	248



<b>ГЛАВА 5. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ</b> .....	259
5.1. Права человека в уголовном процессе: системные проблемы и общая характеристика обращений .....	260
5.2. Защита прав обвиняемых, подсудимых и осужденных.....	272
5.3. Защита прав потерпевших от преступлений .....	285
<b>ГЛАВА 6. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ И В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ</b> .....	301
6.1. Защита прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях.....	302
6.2. Защита прав человека в местах временного содержания.....	312
6.3. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы.....	322
6.4. Защита прав человека при исполнении наказания в виде принудительных работ .....	334
<b>ГЛАВА 7. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ</b> .....	345
7.1. Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина .....	346
7.2. Правовое просвещение.....	358
<b>ГЛАВА 8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО</b> .....	373
8.1. Международный компонент защиты прав человека.....	374
8.2. Взаимодействие с международными организациями .....	380
8.3. Сотрудничество с омбудсменами зарубежных стран .....	393
<b>ГЛАВА 9. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА</b> .....	405
9.1. Взаимодействие с государственными органами.....	406
9.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.....	418
9.3. Взаимодействие с институтами гражданского общества.....	432
<b>ГЛАВА 10. РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	449
<b>ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	459
<b>ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ</b> .....	464

*Настоящий Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 год подготовлен в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» для направления Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации.*

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

За все годы моей работы в должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 2022 год оказался, пожалуй, самым сложным. Масштабное прибытие на территорию России жителей Донбасса и Украины, спасающихся от обстрелов и бомбежек украинских нацистов, проведение Россией вынужденной и неизбежной специальной военной операции на Украине, раскручивание США и коллективным Западом санкционной агрессии в отношении нашей страны и граждан, а также беспрецедентная русофобия определили особенности нашей деятельности.

В значительной степени была перестроена организация работы моего Аппарата, внедрены новые инструменты, позволившие максимально быстро реагировать на обращения экстренно эвакуированных людей, а также родных и близких военнослужащих, участвующих в специальной военной операции (далее — СВО). В круглосуточном режиме стала работать горячая линия, созданы мониторинговые группы по соблюдению прав участников СВО, мобилизованных граждан и членов их семей, эвакуированных лиц, активно использовались возможности видеоконференцсвязи, укреплялось сотрудничество с государственными органами, институтами гражданского общества, международными организациями, зарубежными омбудсменами. Впервые нами были установлены контакты с Международным Комитетом Красного Креста (далее — МККК), Агентством по розыску без вести пропавших МККК, с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее — УВКБ ООН).

Правозащитная работа требовала не только особой выносливости в силу резко



возросших объемов, но главное — огромных душевных сил, сострадания и милосердия, умения переживать чужую боль как свою. Обязательным элементом нашей работы стало живое общение с людьми, нуждающимися в помощи. Деловая переписка, как правило, стала сопровождаться прямым контактом с заявителями. Они должны были почувствовать нашу сопричастность к их судьбе и получить не формальный ответ о мерах, которые осуществляет государство по разрешению проблемы. Конечно, это усложнило работу сотрудников и, более того, потребовало прохождения обучения у психологов, но такой подход больше всего был оценен гражданами.

Государственная правозащита в новых реалиях глобальных перемен получила дополнительное смысловое наполнение, которое связано не только с восстановлением нарушенных прав, но и с оказанием конкретной помощи людям, которые попали в сложную жизненную ситуацию.



Нашу поддержку получили свыше 5000 эвакуированных из ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей, а также отдельных регионов Украины: при координации и в тесном сотрудничестве с МЧС России гражданам оказано содействие в прибытии и устройстве в пунктах временного размещения (ПВР), оформлении документов, получении медицинской помощи, воссоединении с родственниками, трудоустройстве.

Выстроенный нами диалог и с украинским омбудсменом, и с МККК, результативное участие в работе Минобороны России, ФСБ России, МИД России позволили освободить и вернуть на Родину 168 гражданских лиц, незаконно удерживаемых на территории Украины (дальнобойщиков, моряков, сотрудников предприятий), сотни российских военнослужащих, находящихся в плену на Украине, в защиту которых к нам обращались их родные и близкие. Многочисленные обращения направлены мною в МККК с просьбой о посещении его сотрудниками российских военнослужащих и об обеспечении соблюдения в отношении них положений Женевской конвенции 1949 года, о недопущении применения к ним насилия и негуманного обращения, оказании необходимой медицинской помощи. С украинской стороной налажен совместный поиск без вести пропавших.

В Докладе подробно раскрыты формы и конкретные результаты сотрудничества с этими органами и организациями. Уверена, что наступит время более глубокого осмысления роли и места уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в условиях дипломатического разрыва отношений между государствами, вооруженного конфликта и других острых ситуаций.

\* \* \*

2022 год навсегда войдет в историю института Уполномоченного также как год беспрецедентного давления на него со стороны

прозападных интеграционных так называемых правозащитных сообществ, пытающихся заставить нас закрыть глаза на геноцид жителей Донбасса, осуждать СВО и встать в оппозицию к российской власти. На основании заявлений анонимов без приглашения российской стороны правлением Международного института омбудсменов было аннулировано наше членство в этой организации. Не менее неприглядная картина наблюдалась и на площадке Европейской сети Глобального альянса национальных правозащитных институтов (ЕС ГАНРИ).

К сожалению, руководство этих организаций, как и политические структуры США и государств — членов ЕС, ни разу не отреагировало на восьмилетний геноцид жителей Донбасса, введение коллективной ответственности для всех граждан России и таким образом нарушение прав человека в том самом классическом понимании Всеобщей декларации прав человека и Конвенции о защите прав человека и основных свобод: права на частную собственность, свободы экономической деятельности, свободы передвижения, свободы перемещения товаров, услуг и финансовых средств и др.

Не отреагировали данные организации, как и следовало ожидать, на демонтаж и осквернение памятников и мемориалов в честь советских воинов, погибших в боях за освобождение Европы от нацизма, воспрепятствование деятельности российских журналистов и СМИ, откровенную травлю российских и русскоговорящих граждан, на реабилитацию нацизма.

На сессии Генеральной ассамблеи ЕС ГАНРИ, которая проходила осенью 2022 года в Брюсселе, целью было заявлено обеспечение открытого и эффективного обмена мнениями между членами ГАНРИ по наиболее актуальным правозащитным вопросам. В том числе возникающим в контексте СВО на Украине.

Не скрою, мы надеялись, что интеграционное сообщество независимых национальных правозащитных институтов, в отличие от многих других международных



организаций, сохранило приверженность демократическим принципам и способно обеспечить возможность всем сторонам свободно высказывать свои взгляды, излагать аргументы и беспрепятственно предоставлять информацию. Это совершенно очевидно: только при таких условиях общество может получить объективную картину происходящего, а ЕС ГАНРИ — выработать конкретные меры помощи людям, попавшим в труднейшую жизненную ситуацию в связи с военными действиями на территории двух государств — России и Украины, — беженцам, пленным, раненым, разлученным семьям и многим другим. Увы, этого не произошло!

Мы оказались свидетелями того, как столь часто провозглашаемые ЕС ГАНРИ демократические принципы свободы мнения и слова, гуманности и человеколюбия оказались всего лишь декларацией. Европейская ассоциация независимых правозащитных учреждений даже не попыталась сделать вид, что готова на объективную оценку правочеловеческой составляющей ситуации на Украине.

Для них не существует 14,5 тыс. жителей Донбасса, убитых украинскими нацистами за 8 лет методичных попыток физического уничтожения региона (2014–2022 годы). Для них нет тех 10 тыс. мирных жителей ДНР и ЛНР, убитых ВСУ за последние 8 месяцев. Не существует фактов вопиющей дискриминации русскоязычного населения Украины. Нет стариков, которые были оставлены на голодную смерть, не лежат в руинах жилые кварталы, больницы, детские сады и школы. Разумеется, не могло быть водной и энергетической блокады Крыма.

Закрыли глаза участники мероприятия и на грубое попрание Украиной прав человека — убийства, пытки и издевательства над российскими военнослужащими. ЕС ГАНРИ отказалась дать оценку действиям Украины, которая берет в заложники невинных людей — гражданских моряков, водителей, простых граждан. Представительное правозащитное собрание даже не попыта-

лось просто задаться вопросом: почему более 5 млн людей под угрозой смертельной опасности были вынуждены экстренно эвакуироваться на территорию России, почему этот массовый исход жителей региона начался до начала СВО?

Никогда еще тема прав человека не эксплуатировалась так бессовестно и обнажено для оправдания политических амбиций и неонацизма. Нас фактически понуждали изменить акценты в защите прав человека и основное внимание уделять членам ЛГБТ и оппозиционерам. Конечно, права любого члена общества должны быть защищены от произвола и насилия. Но недопустимо институт правозащиты использовать как институт пропаганды.

Защита прав человека не сводится к слепому следованию стандартам, которые не отвечают запросу общества, его историческому прошлому и традициям, морально-нравственным ориентирам и ценностям. Все это свидетельствует о фактической деградации и демонтаже международной системы защиты прав человека.

На этом фоне вполне закономерно стал формироваться российский эталон правозащиты, который, как показала прошедшая в 2022 году в Москве международная научно-практическая конференция, посвященная обмену лучшими практиками омбудсменов в сфере защиты прав молодежи, вполне востребован (в ней приняли участие омбудсмены и руководители национальных правозащитных учреждений из 29 государств).

И данная конференция, и развивающийся, созданный в том числе по нашей инициативе 7 лет назад, Евразийский Альянс Омбудсменов (в настоящее время в него входят омбудсмены 9 государств) показали, что у нас много единомышленников и сторонников. Мы поддерживаем друг друга и развиваемся в одном направлении. Для нас важны все без исключения группы прав, в том числе и, в первую очередь, социальные, культурные, экономические.



\* \* \*

В этом контексте мы продолжали проводить системную работу на внутреннем контуре. В России создана своя достаточно развитая национальная система защиты прав человека, которая позволяет контролировать исполнение государством конституционных гарантий прав и свобод человека, взятых на себя социальных обязательств. Сегодня важно не опускать планку и продолжать неукоснительно следовать имплементированным в российское законодательство международным нормам и принципам в области прав и свобод человека.

В 2022 году положительно разрешены 4726 обращений, восстановлены права и оказано содействие в реализации прав более 255 тыс. граждан, в том числе адресную помощь получили 13 715 граждан.

Стратегической линией института Уполномоченного в 2022 году, помимо восстановления нарушенных прав граждан, стало оказание помощи тем, кто попал в трудную жизненную ситуацию и нуждался в поддержке. Это стало новым направлением нашей деятельности, выходящим за рамки принятого 25 лет назад Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», но не входящим в противоречие с ним, а, наоборот, органично дополняющим нашу основную деятельность. Прежде всего речь идет о поддержке жителей Донбасса, которые остались там или находятся в эвакуации в различных регионах России. Гуманитарная помощь необходима также

родным и близким военнослужащих, отставляющих национальные интересы в ходе СВО. В рамках данного принципиально нового направления деятельности Уполномоченный тесно сотрудничала с общественными объединениями, благотворительными фондами. В течение 2022 года во взаимодействии с рядом благотворительных фондов была организована отправка гуманитарного груза в ДНР и ЛНР — средств реабилитации, оборудования для больниц, книг, игрушек, одежды.

Сегодня в условиях проведения СВО, сохранения большого числа эвакуированных лиц очень важно, чтобы в отношении наших граждан максимально четко и ответственно исполнялось законодательство, связанное с социальными гарантиями. Вместе с моими коллегами — омбудсменами в субъектах Российской Федерации мы постоянно работаем со всеми категориями населения, чтобы услышать их потребности, их запрос на соблюдение прав и принять своевременные меры для защиты нарушенного права.

Институт уполномоченных по правам человека отчетливо осознает: предстоят непростые времена и много, невероятно много тяжелой и ответственной работы. «Текущая ситуация — это, безусловно, испытание для всех нас, — как справедливо сказал Президент Российской Федерации В. В. Путин. — Мы пройдем его достойно — с упорным трудом, совместной работой и взаимной поддержкой преодолеем все трудности и станем еще сильнее, как это всегда было в истории тысячелетней России»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Совещание о мерах социально-экономической поддержки регионов // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67996> (дата обращения: 22.12.2022).



\* \* \*

С конкретными итогами по соответствующим направлениям нашей работы за 2022 год можно подробно ознакомиться в каждом из разделов данного доклада. Как и прежде, в нем приведены тематическая статистика, информация о динамике состояния дел в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, о системных проблемах, о мерах, которые были приняты в целях обеспечения их гарантий, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Доклад состоит из вступительного слова, 10 глав, объединяющих 35 параграфов. Традиционно он завершается рекомендациями и предложениями, адресованными государ-

ственным органам власти в целях принятия мер, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики для повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина.

В заключение хотела бы поблагодарить служащих Аппарата Уполномоченного за многолетнюю добросовестную работу, неравнодушное отношение к делу и проблемам, с которыми к нам обращаются люди, слаженность коллектива и профессионализм.

Выражаю также искреннюю благодарность членам Экспертного совета при Уполномоченном, моим коллегам — региональным омбудсменам, представителям правозащитного сообщества, государственным учреждениям и общественным объединениям, оказавшим содействие в подготовке настоящего Доклада.

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

**79 420**  
обращений

граждан рассмотрено  
Уполномоченным

**2760**  
граждан

принято на личных приемах  
Уполномоченным и сотрудниками  
рабочего аппарата

**25 644**  
звонка

поступило на горячую линию  
Уполномоченного

**13 715**  
гражданам

оказана адресная помощь  
в восстановлении нарушенных прав

**4726**  
обращений

из числа принятых  
к рассмотрению получили  
положительное разрешение



# Глава 1

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

1.1. Права и свободы  
в общественном восприятии



1.2. Масштабы, структура и динамика  
обращений граждан



1.3. Основные результаты  
рассмотрения обращений граждан  
в 2022 году



#уполномоченапомогать  
#защитаправграждан  
#правачеловека



## 1.1. ПРАВА И СВОБОДЫ В ОБЩЕСТВЕННОМ ВОСПРИЯТИИ

Одним из индикаторов ситуации в сфере соблюдения прав и свобод человека в стране, указывающим как на позитивные трансформации в жизни общества, так и на негативные, требующие наращивания усилий государства для их исправления, являются результаты социологических опросов. В це-

лях наблюдения за конъюнктурой в данной области нами ежегодно осуществляется мониторинг общественного восприятия ситуации с правами и свободами человека и гражданина, основанный на социологических исследованиях Фонда «Общественное мнение» (далее — ФОМ)<sup>1</sup>.

### СОБЫТИЯ, ПОВЛИЯВШИЕ НА ОБЩЕСТВЕННОЕ ВОСПРИЯТИЕ СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ



Динамика социального восприятия зависит от процессов, происходящих в социуме. В 2022 году ключевым событием, имеющим масштабное правочеловеческое измерение, стало воссоединение с Российской Федерацией Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей, проведение специальной военной операции и частичной мобилизации, продолжение санкци-

онной экономической агрессии Запада, массовая эвакуация жителей ДНР, ЛНР и Украины из зон боевых действий в различные регионы России.

Как показали социологические опросы, преобладающая доля россиян поддерживает включение в состав России новых субъектов. Солидарность с решением жителей Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей о воссоединении с Россией выразили **78% опрошенных россиян**. Более трети респондентов (37%) указали, что голосование в ДНР и ЛНР было своевременным, почти половина (44%) — что его стоило провести раньше<sup>2</sup>.

Осознанно отнеслись российские граждане и к решению Президента Российской Федерации В.В. Путина о начале специальной военной операции, направленной на защиту жителей Донбасса, демилитаризацию и денацификацию Украины. Его **поддержало преобладающее большинство (73%) опрошенных**<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Данные представлены Фондом «Общественное мнение».

<sup>2</sup> Референдумы в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях. Опрос ФОМнибус — еженедельный всероссийский поквартирный опрос 30 сентября — 2 октября 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Politika/14792> (дата обращения: 13.10.2022).

<sup>3</sup> Украина. Опрос 20 марта. Представления о целях России на Украине. Опрос «ФОМнибус» — еженедельный всероссийский поквартирный опрос 18–20 марта 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных



Рис. 1. Оценка российскими гражданами своей принадлежности к числу патриотов России, %<sup>1</sup>

С февраля 2022 года на территорию России приехало свыше 5 млн эвакуированных жителей ДНР, ЛНР и Украины<sup>2</sup>. Необходимость оказания им помощи стала **одним из факторов консолидации российского общества**. Огромная работа по оказанию помощи пострадавшим от украинского кризиса проделана Российским Красным Крестом (далее — РКК). Благодаря усилиям старейшей гуманитарной организации России поддержку

получили более 500 тыс. беженцев и переселенцев из Донбасса и Украины<sup>3</sup>. Совместная работа по оказанию помощи указанной категории граждан стала одной из задач в рамках взаимодействия РКК и Уполномоченного. Этой работе во многом способствовало наше соглашение о сотрудничестве с РКК, подписанное в марте 2022 года<sup>4</sup>.

В целом за последние два года резко увеличилось число респондентов, отметивших

пункта, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Politika/14706> (дата обращения: 07.02.2023).

<sup>1</sup> Патриотизм сегодня: любить, заботиться и защищать. Опрос «ВЦИОМ-Спутник» 17 апреля 2022 г. 1600 россиян в возрасте от 18 лет // Всероссийский центр изучения общественного мнения: сайт. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/patriotizm-segodnja-ljubit-zabotitsja-i-zashchishchat> (дата обращения: 02.03.2023).

<sup>2</sup> По данным специальной группы Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности при угрозе и возникновении чрезвычайной ситуации межрегионального и регионального характера.

<sup>3</sup> Российский Красный Крест за 2022 год оказал поддержку свыше 1,6 миллиона людей, из них более полумиллиона — беженцы и переселенцы // Российский Красный Крест: сайт. URL: <https://www.redcross.ru/news/rossiyskiy-krasnyy-krest-za-2022-god-okazal-podderzhku-svyshe-1-6-milliona-lyudey-iz-nikh-bolee-polu/> (дата обращения: 10.03.2023).

<sup>4</sup> См. § 9.3 настоящего доклада.

рост патриотических настроений в обществе (с 22% в 2020 году до 46% в 2022 году)<sup>1</sup>. Повысился уровень доверия к Правитель-

ству Российской Федерации: более половины россиян (54%) убеждены, что оно сможет добиться улучшений в стране<sup>2</sup>.

## ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА



Рис. 2. Оценка соблюдения прав человека в России в 1998–2022 годах, %

Опросы демонстрируют, что доля респондентов, высоко оценивающих соблюдение прав человека в России, в последние годы увеличивается и в 2022 году впервые превзошла долю граждан, считающих, что права человека в нашей стране не соблюдаются

(см. рис. 2)<sup>3</sup>. Указанные изменения могут быть связаны с деятельностью государства по укреплению социальных гарантий граждан — этот тренд был задан ранее, с принятием и реализацией поправок к Конституции Российской Федерации, и продолжился в 2022 году.

<sup>1</sup> Патриотизм и патриоты. Кто (не) может считаться патриотом. Опрос «ФОМнибус» — еженедельный всероссийский поквартальный опрос. 27–29 мая 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/TSennosti/14733> (дата обращения: 07.02.2023).

<sup>2</sup> Дальше — лучше? Россияне о ситуации в стране и в мире. Всероссийский телефонный опрос «ВЦИОМ-Спутник». 19 августа 2022 г. 1600 россиян в возрасте от 18 лет // Всероссийский центр изучения общественного мнения: сайт. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/dalshe-luchshe-rossijane-o-situacii-v-strane-i-v-mire> (дата обращения: 07.02.2023).

<sup>3</sup> Соблюдение конституционных прав и свобод. Опрос «ФОМнибус» 18 сентября 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов. Данные представлены Фондом «Общественное мнение».



## РЕЙТИНГ НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИМЫХ ПРАВ И СВОБОД

Вместе с тем **рейтинг наиболее значимых для респондентов прав и свобод** не претерпел существенных изменений, что видно из рис. 3. Значит, многие традиционные проблемы в области соблюдения и защиты прав человека по-прежнему волнуют население нашей страны. Первые места рейтинга, как и прежде, заняли социально-экономические права. Эта тенденция является ежегодной и свидетельствует о необходимости дальнейшей системной работы, а местами и модификации деятельности по развитию и укреплению гарантий прав и свобод граждан в этой сфере. С другой стороны, положительный момент — снижение показателей востребованности прав по многим пунктам рейтинга. Эта данность свидетельствует о том, что комплексная работа по укреплению гарантий социальных прав медленно, но верно дает ожидаемый эффект.

Первое место по значимости для граждан традиционно занимает **право на бесплатную медицинскую помощь**, при этом значение этого показателя сократилось на четыре пункта (в 2021 году его отметили в числе значимых 73% респондентов, в 2022 году — 69%). Снижение уровня значимости прав в данной сфере показывает, что государство смогло выработать эффективные меры по борьбе с пандемией.

Вместе с тем, определяя ситуацию в мире, респонденты среди факторов, которые вызывают наибольшую тревогу, указали массовые эпидемии, распространение СПИДа и COVID-19 (42%)<sup>1</sup>. Одновременно

среди сфер, на которые, по мнению людей, государство должно увеличить финансирование, здравоохранение с большим отрывом занимает первое место (его отметили 51% респондентов)<sup>2</sup>. Подобные настроения сигнализируют о запросе общества на масштабное укрепление гарантий прав граждан в секторе охраны здоровья.



Фото: открытые источники

На втором месте в рейтинге значимости прав — **право на бесплатное образование** (в 2021 году — 59% опрошенных, в 2022 году — 56%). В целом динамика общественного мнения показывает, что принимаемые государством меры снизили обеспокоенность людей вопросами реализации права на образование, однако запрос общества на развитие образования сохраняется: 37% респондентов убеждены, что государству необходимо увеличить финансирование в этом секторе<sup>3</sup>. В 2022 году резонансной темой стал выход нашей страны из Болонской системы высшего образования. Как показали опросы, большинство граждан

<sup>1</sup> Тревоги и опасения людей. Что беспокоит людей в повседневной жизни, в стране и мире. Опрос «ФОМнибус» 28–30 января 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14685> (дата обращения: 07.02.2023).

<sup>2</sup> Государственный бюджет. На что государство должно тратить больше, а на чем следует экономить. Опрос «ФОМнибус» 4–6 ноября 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Ekonomika/14802> (дата обращения: 15.12.2022).

<sup>3</sup> Там же.



Рис. 3. Рейтинг прав и свобод человека и гражданина в 2021–2022 годах, %



Рис. 3. Рейтинг прав и свобод человека и гражданина в 2021–2022 годах, %  
(окончание)

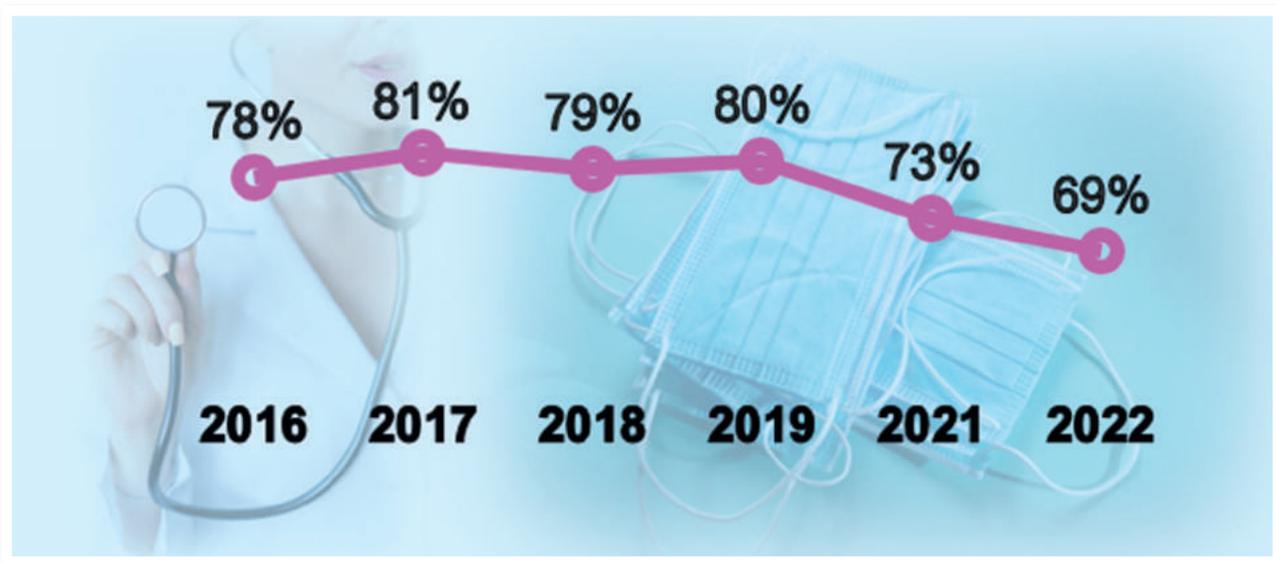


Рис. 4. Динамика представлений общества о востребованности права на бесплатную медицинскую помощь в 2016–2022 годах

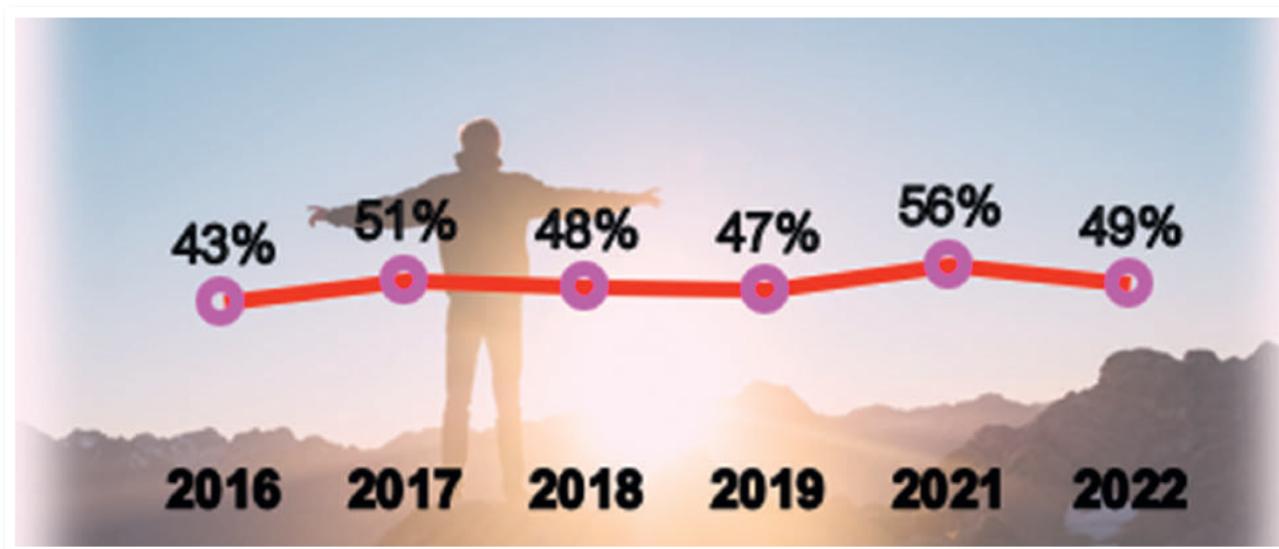


Рис. 5. Динамика представлений общества о востребованности права на личную свободу и неприкосновенность в 2016–2022 годах

(46%) поддерживают такую меру, против выступили всего 12%<sup>1</sup>.

Третье место среди наиболее значимых прав заняла **личная свобода и неприкосновенность** (в 2021 году ее значимость отметили 56% опрошенных, в 2022 году — 49%). Динамика представлений общества о востребованности данного права показывает,

что на фоне значительного роста в 2021 году в условиях пандемии COVID-19 востребованность указанного права начала снижаться после снятия антиковидных ограничений.

На четвертом месте по значимости — **право на жилище и его справедливую оплату** (в 2021 году его отметили 49% респондентов; в 2022 году — 44%). Позитивные изменения

<sup>1</sup> Болонская система образования. Представления о Болонской системе. Отношение к отказу от нее в России. Опрос «ФОМнибус» 3–5 июня 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/14736> (дата обращения: 08.02.2023).

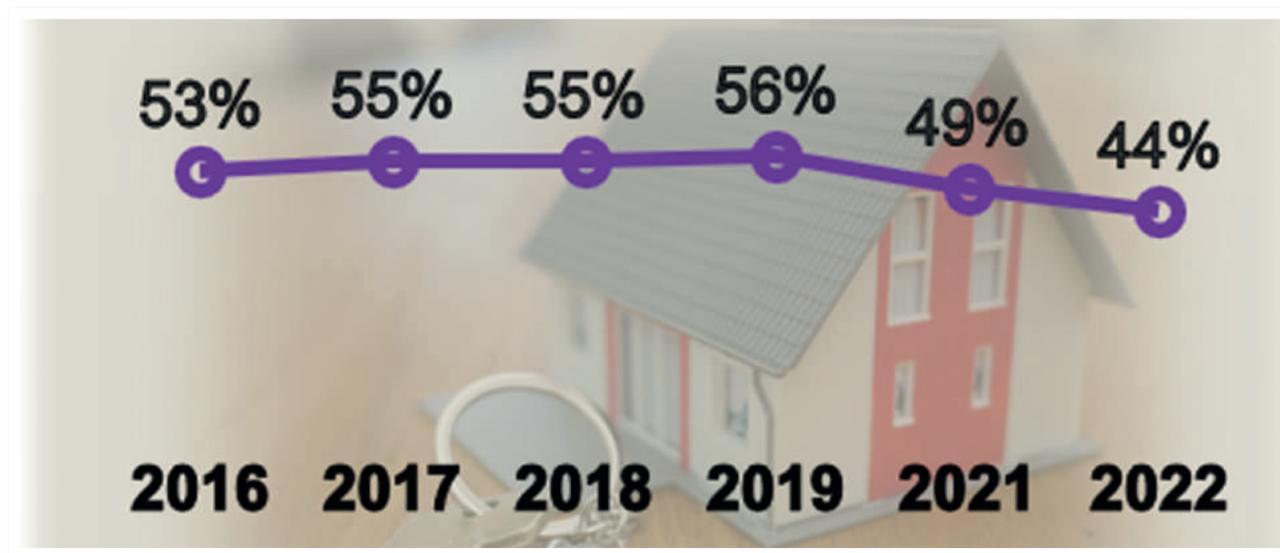


Рис. 6. Динамика представлений общества о востребованности права на жилище и его справедливую оплату в 2016–2022 годах

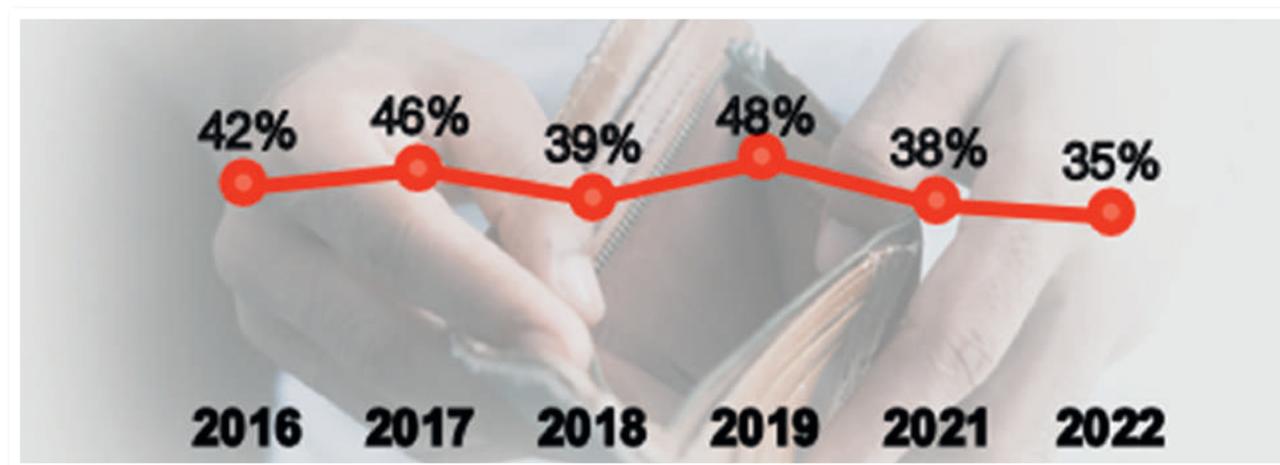


Рис. 7. Динамика представлений общества о востребованности права на социальное обеспечение в 2016–2022 годах

процентных показателей обусловлены эффективностью государственной политики и принимаемых мер по обеспечению жилищных прав граждан. Одновременно в ходе социологических опросов среди проблем в сфере ЖКХ респонденты чаще всего отмечают отсутствие ремонта в подъездах, высокие тарифы на услуги ЖКХ, плохое содержание придомовой территории<sup>1</sup>.

Пятое место в рейтинге значимых прав и свобод сохраняет **право на социальное обеспечение**, при этом его индекс постепенно снижается (в 2021 году — 38% опрошенных, в 2022 году — 35%). Изменение общественного восприятия важности данного права показывает, что запрос на укрепление социальной поддержки населения стабильно актуален. В ходе опросов

<sup>1</sup> О состоянии жилья и услугах ЖКХ. Что не устраивает россиян в состоянии их домов? Опрос «ФОМнибус» 19–21 февраля 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Сайт ФОМ. URL: <https://fom.ru/Rabota-i-dom/14697> (дата обращения: 07.02.2023).



Рис. 8. Динамика представлений общества о востребованности права на труд и его справедливую оплату в 2016–2022 годах

преобладающее большинство респондентов среди особенно тревожных факторов, связанных с ситуацией в России, указали угрозу повышения цен, обнищания людей<sup>1</sup>. Оценивает свое материальное положение как хорошее из числа респондентов только каждый четвертый (23%). Каждый пятый (19%) дает своему материальному положению негативную оценку, причем эта доля повышается среди респондентов в возрасте 45–60 лет (25%)<sup>2</sup>.

**Право на труд и его справедливую оплату** заняло шестое место, хотя его значимость в рейтинге прав постепенно снижается (в 2021 году этот показатель составил 37%, в 2022 году — 32%). И это несмотря на то, что в стране была прекращена или приостановлена работа многих иностранных предприятий и организаций, в Россию вынужденно прибыло большое число эвакуированных лиц и в состав Российской Федерации вошли четыре новых субъекта. Однако в этих условиях государство последовательно проводило масштабную ре-

форму трудовых отношений и оперативно реагировало на новые вызовы в данном секторе.

На седьмое место в рейтинге значимости вышло **право на неприкосновенность собственности и жилища** (в 2021 году его показатель составил 34%, в 2022 году — 30%), **право иметь землю в частной собственности** заняло восьмую строчку указанного рейтинга (в 2021 году его отметили 30% респондентов, в 2022 году — 28%). Сохранение высокого уровня показателей значимости указанного права может быть обусловлено наблюдающимся в 2022 году ростом спроса на земельные участки<sup>3</sup>.

На девятом месте по значимости разместились **право на справедливый суд и равенство перед законом**. Показатель значимости этого права в последние годы снижается (в 2021 году его отметили 28% респондентов, в 2022 году — 26%). Причины такого снижения видятся в снятии введенных в период пандемии коронавируса ограничений, а также принятии закона о дистанци-

<sup>1</sup> Тревоги и опасения людей. Что беспокоит людей в повседневной жизни, в стране и мире. Опрос «ФОМнибус» 28–30 января 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14685> (дата обращения: 07.02.2023).

<sup>2</sup> Динамика материального положения. Опрос «ФОМнибус» 18–20 ноября 2022 г. 53 субъекта РФ, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Ekonomika/14807> (дата обращения: 15.12.2022).

<sup>3</sup> Куда вложить деньги в кризис: новая реальность загородной недвижимости // Информационное агентство REGNUM: сайт. URL: <https://regnum.ru/news/economy/3548800.html> (дата обращения: 31.10.2022).



Рис. 9. Динамика представлений общества о востребованности права на справедливый суд, равенство перед законом в 2016–2022 годах

онном участии в судопроизводстве<sup>1</sup> — это повысило доступность судов для граждан.

Десятое место среди наиболее значимых прав заняла **свобода слова** (в 2021 и в 2022 годах показатель значимости составил 22%). В 2022 году в данной сфере определенный резонанс вызвали блокировки в нашей стране интернет-ресурсов в связи с нарушениями российского законодательства. Вместе с тем многие респонденты согласны, что блокировка некоторых интернет-ресурсов после начала специальной военной операции — оправданная и необходимая мера (31%)<sup>2</sup>.

На том же месте в рейтинге расположилось **право на личную и семейную тайну**, хотя показатель его значимости снизился на четыре пункта (показатель этого права в 2021 году составил 26%, в 2022 году — 22%).

Уровень беспокойности общества вопросами защиты частной жизни закономерно повышается в условиях цифровизации почти всех направлений жизнедеятельности человечества. Опросы показывают: число тех, кто убежден в сохранности своих данных в Интернете, ежегодно сокращается, снижается и доля респондентов, которые считают, что они обладают достаточными знаниями для защиты своих персональных данных<sup>3</sup>.

Этим тенденциям сопутствует увеличение случаев утечек персональных данных интернет-пользователей (по экспертным оценкам, в 2022 году указанные случаи выросли в 40 раз, личная информация порядка 100 млн человек оказалась в открытом доступе)<sup>4</sup>. С учетом изложенного сохраняется потребность общества в укреплении гарантий информа-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1 (Ч. I). Ст. 9.

<sup>2</sup> Отношение к блокировкам сайтов, соцсетей, приложений. Аргументы сторонников и противников блокировки соцсетей и сайтов. Опрос «ФОМнибус» 17–19 июня 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/SMI-i-internet/14743> (дата обращения: 28.07.2022).

<sup>3</sup> Отношение россиян к защите персональных данных. Опрос Аналитического центра НАФИ в июле 2021 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1600 респондентов // Аналитический центр НАФИ: сайт. URL: <https://nafu.ru/projects/it-i-telekom/otnoshenie-rossiyan-k-zashchite-personalnykh-dannykh/> (дата обращения: 13.10.2022).

<sup>4</sup> Урожай сливов: утечки персональных данных россиян выросли в 40 раз // Информационный портал газеты «Известия»: сайт. URL: <https://iz.ru/1457616/ivan-chernousov/urozhai-slivov-utechki-personalnykh-dannykh-rossiian-vyrosli-v-40-raz> (дата обращения: 07.02.2023).

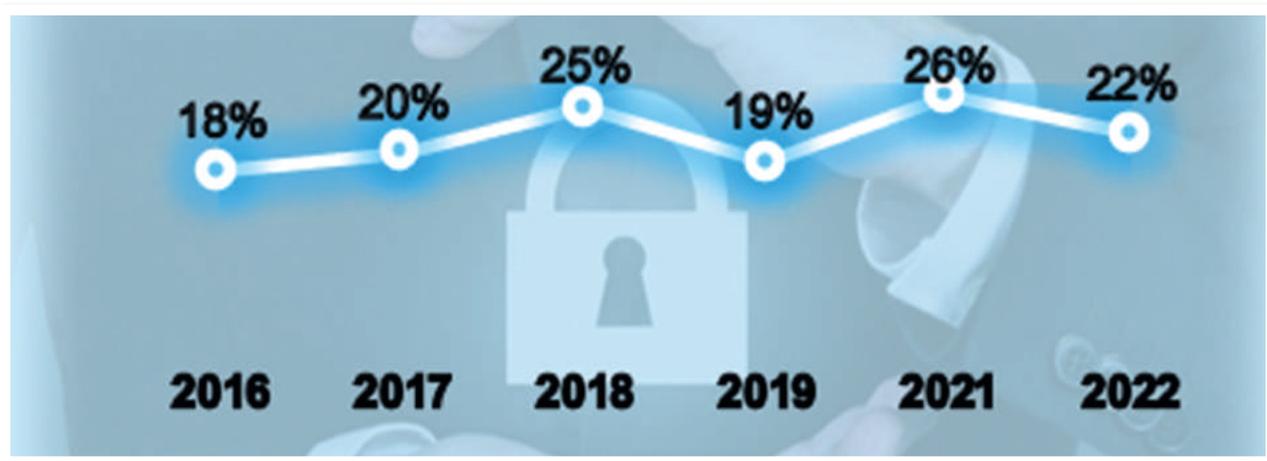


Рис. 10. Динамика представлений общества о востребованности права на личную и семейную тайну в 2016–2022 годах

ционной безопасности, а также в повышении информационной грамотности людей.

**Право на благоприятную окружающую среду** по результатам опросов заняло двенадцатую строчку рейтинга (в 2021 году ему отдали предпочтение 24% опрошенных, в 2022 году — 20%). Опросы демонстрируют, что химическое и радиационное заражение воды и воздуха вызывает наибольшее опасение граждан<sup>1</sup>. Среди актуальных экологических проблем респонденты чаще всего называют рост количества мусора и бытовых отходов, свалок, загрязнение водоемов, загрязнение воздуха<sup>2</sup>.

Вместе с тем на фоне решения государством ряда экологических проблем (в том числе тех, которыми занимались и мы: закрытие мусорного полигона вблизи железнодорожной станции Шиес в Архангельской области, недопущение разработки месторождения на горе Куштау в Республике Башкортостан, прекращение перевалки угля открытым способом в порту Ванино Хабаровского края и др.) актуальность данного права для людей несколько снизилась.

Примерно на том же уровне в рейтинге, что и в прошлом году, остались такие пра-

ва, как **свобода передвижения и выбора места жительства** (в 2021 году его отметили 15% опрошенных, в 2022 году — 14%), **свобода совести, право иметь любые убеждения** (в 2021 году — 9%, в 2022 году — 8%), **право самостоятельно указывать свою национальность** (в 2021 году — 2%, в 2022 году — 3%). Динамика представлений в обществе о востребованности этих гражданских (личных) прав и свобод показывает, что для российских граждан они традиционно не обладают большой значимостью.

На прежнем уровне в рейтинге значимости прав осталось и **право на получение квалифицированной юридической помощи**. Его указали в числе востребованных в 2022 году 12% опрошенных — столько же, сколько и в 2021 году. Правда, по сравнению с 2019 годом показатель значимости этого права немного снизился (в 2019 году он составил 14%).

**Свобода предпринимательства** в рейтинге наиболее востребованных прав заняла 15-ю строчку: как и в предыдущем году, ее отметили 7% респондентов. Здесь наиболее болезненным стал вопрос сохранения биз-

<sup>1</sup> Тревоги и опасения людей. Что беспокоит людей в повседневной жизни, в стране и мире. Опрос «ФОМнибус» 28–30 января 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14685> (дата обращения: 28.07.2022).

<sup>2</sup> Экология: общая ситуация и острые проблемы. Происходят ли опасные изменения климата? И можно ли их остановить? Опрос «ФОМнибус» 26–28 ноября 2021 г. 53 субъекта Российской Федерации 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Obraz-zhizni/14659> (дата обращения: 28.07.2022).



Рис. 11. Факторы, вызвавшие наибольшие опасения россиян в 2022 году<sup>1</sup>

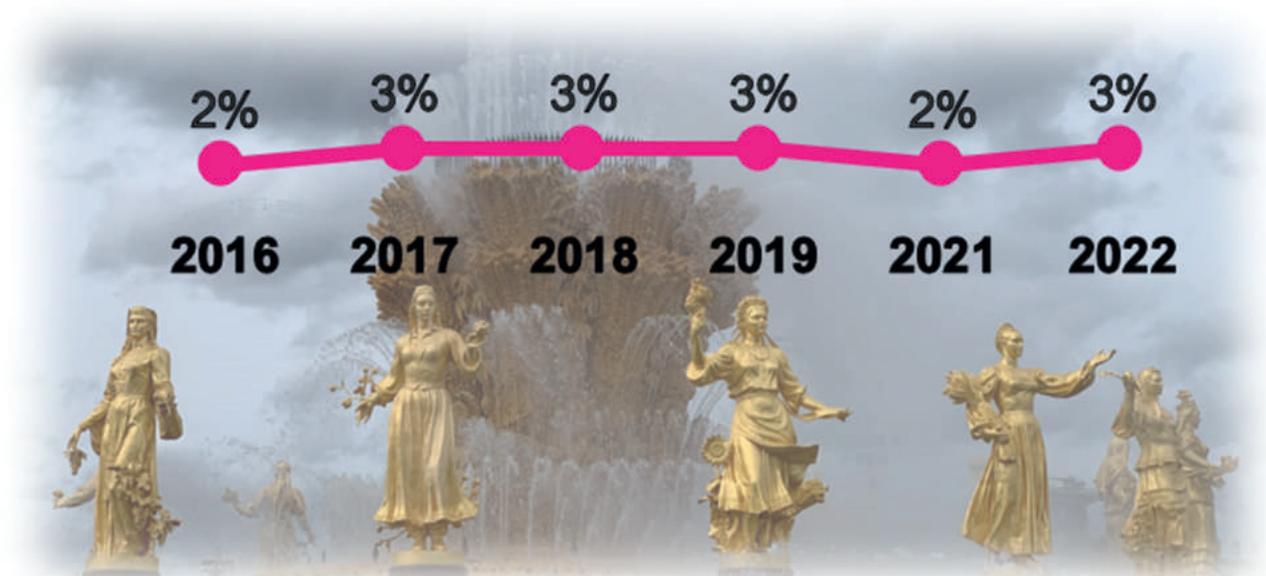


Рис. 12. Динамика представлений общества о востребованности права самостоятельно определять и указывать свою национальность в 2016–2022 годах

<sup>1</sup> Тревоги и опасения людей. Что беспокоит людей в повседневной жизни, в стране и мире. Опрос «ФОМнибус» 28–30 января 2022 г. 53 субъекта Российской Федерации, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14685> (дата обращения: 28.07.2022).

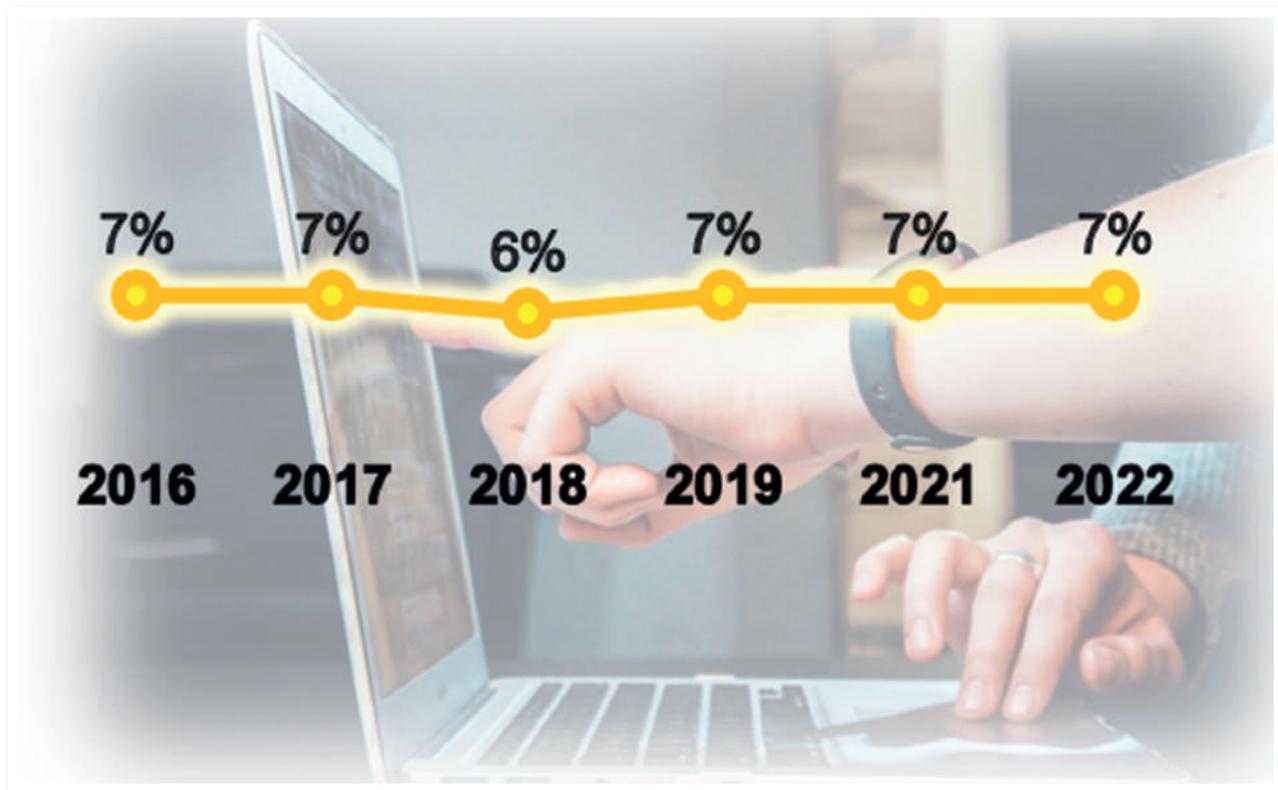


Рис. 13. Динамика представлений в обществе о востребованности свободы предпринимательства в 2016–2022 годах



Рис. 14. Динамика представлений в обществе о востребованности права направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы в 2016–2022 годах



неса в условиях санкционной политики Запада. Как показали социологические опросы, подавляющее большинство представителей российского малого бизнеса (73%) в той или иной степени ощутили негативное влияние санкций, при этом почти две трети предпринимателей (65%) считают, что стране удастся преодолеть их последствия<sup>1</sup>.

Неизменной осталась доля опрошенных, отметивших в числе наиболее значимых прав **свободу творчества и преподавания** (в 2021 году — 4%, в 2022 году — 4%). В 2022 году вызовом в этой сфере стали попытки «отмены» российской культуры за рубежом. В ходе социологических опросов каждый второй респондент (53%) выразил обеспокоенность данными фактами. Среди наиболее эффективных инструментов защиты российской культуры за рубежом опрошенные указали привлечение внимания СМИ (30%) и западных лидеров

общественного мнения к защите российской культуры (20%), создание объединений в защиту российской культуры (16%), проведение информационных кампаний (14%)<sup>2</sup>.

Незначительно снизилась востребованность права **направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы**. Данное право указали в качестве значимого 2% респондентов — на 1 пункт меньше, чем в 2021 году (3%).

На том же уровне, что и в предыдущем году, остался показатель значимости **права на участие в управлении обществом и государством** (в 2021 году — 4%, в 2022 году — 4%). При этом продемонстрировали небольшое снижение показателей значимости **свобода собраний, манифестаций** (в 2021 году — 4%, в 2022 году — 2%) и **свобода создания и деятельности объединений** (в 2021 году — 3%, в 2022 году — 2%).

## ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОБЩЕСТВЕННОМ МНЕНИИ О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

Как отмечалось выше, результаты социологических исследований показывают снижение градуса обеспокоенности граждан вопросами реализации прав и свобод. Уменьшение показателей значимости наблюдается **практически по всему спектру прав — социальных** (право на охрану здоровья, на образование, на жилище, на социальное обеспечение, на труд, на благоприятную окружающую среду), **гражданских** (право на личную свободу и неприкосновенность, на личную и семейную тайну, на свободу передвижения, свободу совести), **политических** (свобода собраний, создания и деятельности объединений). Это может быть связано как с повышением гарантий ряда прав в рамках

продолжающихся реформ во исполнение поправок к Конституции Российской Федерации 2020 года, так и с тем, что фокус внимания граждан смещен с правочеловеческих проблем на геополитические по причине роста напряженности международных отношений.

Одновременно с этим результаты опросов показывают, что, несмотря на рост положительной оценки ситуации с правами человека в стране, сохраняются проблемы, болезненные для российского общества. Большинство из них связаны с социальной сферой — медициной, образованием, жильем, экологией. Наибольшее волнение вызывают рост цен на товары и услуги (29%)<sup>3</sup>, снижение уровня доходов (27%), опасение за свое здоровье (27%).

<sup>1</sup> Влияние санкций на малый бизнес в России. Опрос ФОМ апрель — май 2022 г., 735 респондентов из числа предпринимателей // Сайт ФОМ. URL: <https://fom.ru/Ekonomika/14741#> (дата обращения: 25.10.2022).

<sup>2</sup> «Отмена» России и как с ней бороться. Всероссийский телефонный опрос «ВЦИОМ-Спутник» 28 мая 2022 г., 1600 опрошенных // Всероссийский центр изучения общественного мнения: сайт. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/otmena-rossii-i-kak-s-nei-borotsja> (дата обращения: 25.10.2022).

<sup>3</sup> Потребительская активность остается низкой // Независимая газета: сайт. URL: [https://www.ng.ru/economics/2022-08-30/1\\_8526\\_activity.html](https://www.ng.ru/economics/2022-08-30/1_8526_activity.html) (дата обращения: 09.03.2023); Спроса хватит на большую инфляцию. Предприятия в опросе ЦБ уверены в свободе повышать цены // Коммерсант: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/>

Ощущается потребность в укреплении гарантий безопасности — не случайно личная свобода и неприкосновенность вошла в первую тройку рейтинга. Каждый пятый опасается терактов (18%), каждый четвертый (25%), что плохие события могут произойти с его детьми<sup>1</sup>.

Главным событием 2022 года для россиян стала специальная военная операция (62%), частичная мобилизация (9%), еще 6% назвали вхождение ДНР и ЛНР в состав России<sup>2</sup>. Данные вопросы определили и рост количества обращений к Уполномоченному в 2022 году.

По данным опроса ФОМ, опубликованного в начале 2023 года, уровень тревож-

ного настроения россиян несколько возрос и составил 53%, спокойствие ощущают 41%<sup>3</sup>. В ходе опроса, проведенного в конце 2022 года, респонденты сообщили, что среди ожиданий от 2023 года — завершение специальной военной операции, улучшение в экономике, наступление обстановки стабильности и спокойствия, укрепление позиций России в мире, повышение уровня жизни<sup>4</sup>. Реализация запроса населения требует кропотливой и слаженной работы всех органов государственной власти. Институт Уполномоченного будет участвовать в этой работе в рамках своей компетенции.



## 1.2. МАСШТАБЫ, СТРУКТУРА И ДИНАМИКА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В 2022 году к Уполномоченному поступило 79 420 обращений, что почти на треть больше (33,7%), чем в предыдущем году (59 407). Из них 1773 (2,3% от письменных обращений) — коллективные, в том числе 468 — о нарушениях прав неопределенного круга лиц.

Четверть обращений (23,3%) касалась судеб эвакуированных с территории ДНР, ЛНР и Украины, в которых граждане просили

срочно помочь выехать из зон боевых действий или обустроить их уже на территории России (4277 обращений), а также военнослужащих, участвующих в СВО (10 817), и лиц, призванных на военную службу в период частичной мобилизации (3493). Они определили рост общего количества обращений и изменили весь ритм нашей работы, потребовав поиска новых ее форм<sup>5</sup>.

### КАНАЛЫ ПОСТУПЛЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

Граждане использовали различные каналы связи с Уполномоченным (рис. 16), наиболее активно — интернет-приемную,

горячую линию и почтовые обращения. Востребованность интернет-приемной по сравнению с предыдущим годом возросла

doc/5270364 (дата обращения: 09.03.2023); Россияне рассказали о главных страхах 2023 года // Аналитический центр НАФИ: сайт. URL: <https://nafi.ru/analytics/rossiyane-rasskazali-o-glavnykh-strakhakh-2023-goda/> (дата обращения: 13.03.2023).

<sup>1</sup> Россияне рассказали о главных страхах 2023 года. Опрос аналитического центра НАФИ в декабре 2022 г. 1600 респондентов // Аналитический центр НАФИ: сайт. URL: <https://nafi.ru/analytics/rossiyane-rasskazali-o-glavnykh-strakhakh-2023-goda/> (дата обращения: 13.03.2023).

<sup>2</sup> Результаты опроса россиян о ключевых событиях и героях уходящего года. Всероссийский телефонный опрос «ВЦИОМ-Спутник» 18–20 ноября, 3, 7 декабря 2022 г. 1600 респондентов // Всероссийский центр изучения общественного мнения: сайт. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/itogi-2022-sobytiya-geroi-planyna-novogodnie-prazdniki> (дата обращения: 13.03.2023).

<sup>3</sup> Настроение окружающих. Опрос «ФОМнибус» 27–29 января 2023 г., 53 субъекта РФ, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://media.fom.ru/fom-bd/d04no2023.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

<sup>4</sup> Ожидания от 2023 года. Опрос «ФОМнибус» 9–11 декабря 2022 г. 53 субъекта РФ, 1500 респондентов // Фонд «Общественное мнение»: сайт. URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14817> (дата обращения: 07.03.2023).

<sup>5</sup> См. § 2.1, § 2.2 и § 2.3 настоящего доклада.



Рис. 15. Количество обращений к Уполномоченному за 2020–2022 годы



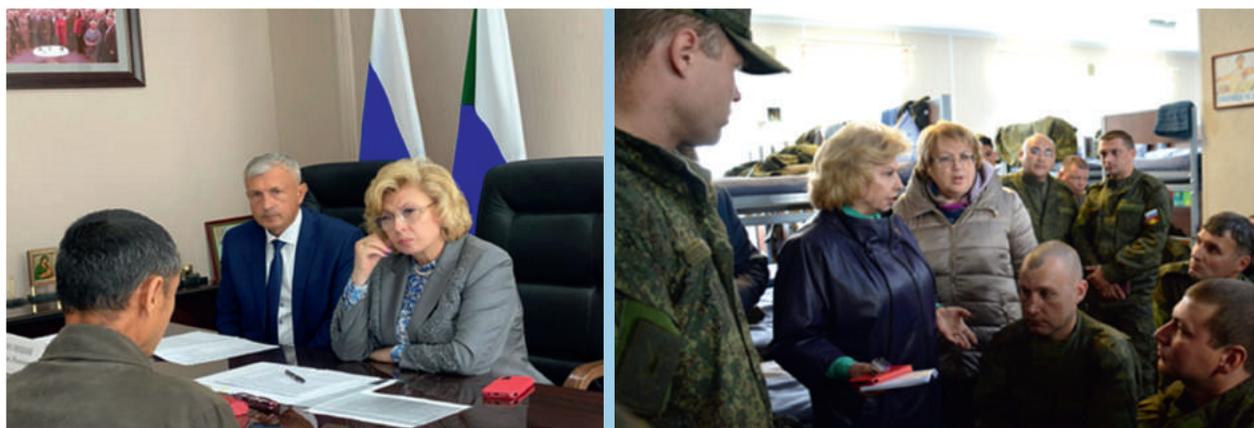
Рис. 16. Количество обращений к Уполномоченному, поступивших по разным каналам связи в 2022 году



## Глава 1

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

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



Личные приемы граждан: в г. Хабаровске. Сентябрь 2022 года (слева)  
В воинской части в Свердловской области. Октябрь 2022 (справа)

в 2,7 раза, круглосуточной горячей линии — в 1,5 раза.

17 488 гражданам из числа обратившихся по телефонам круглосуточной горячей линии были даны необходимые консультации, другие 8156 звонков были зарегистрированы в качестве обращений, требующих дальнейшей проработки.

Особенностью 2022 года стало проведение большого количества **выездных лич-**

**ных приемов.** Мы не ждали поступления жалоб, а сами ехали в пункты временного размещения граждан (ПВР) проводить личные приемы, непосредственным образом включались в организацию приобретения и доставки необходимого для жизни людей, в поиск решений вопросов беженцев. Из общего количества 1292 личных приема осуществлено в ПВР.

## СТРУКТУРА И ДИНАМИКА ОБРАЩЕНИЙ

Структура обращений к Уполномоченному в их динамике за последние 3 года в зависимости от вида права, которое, по мнению заявителя, нарушено (без учета обращений в связи с проведением СВО и частичной мобилизацией), отражена на рис. 17<sup>1</sup>.

В прошедшем году существенно изменилась динамика по многим позициям. **Значительно уменьшилось** количество обращений по вопросам свободы совести и вероисповедания, реализации права на личную безопасность в общественных местах, права на охрану здоровья и медицинскую помощь, права собственности на землю. Также отмечено **снижение** и по тематикам, ранее лидирующим в рейтинге обращений:

права человека в уголовном процессе, жилищные права и трудовые права.

Помимо названных позиций **сократилось количество жалоб** по вопросам права на благоприятную окружающую среду, семейных прав, материнства, отцовства и детства, экономических прав, прав человека в гражданском процессе.

Вместе с тем по вполне понятным причинам наблюдался **рост обращений** по вопросам прав граждан в сфере миграции (в 2022 году — в 4,6 раза, в 2021 году — на одну шестую по сравнению с 2020 годом), по вопросам защиты российских граждан, находящихся за рубежом (в 2022 году — +46,6%, в 2021 году — +3,9%).

<sup>1</sup> В числе иных обращений учитываются обращения, в которых содержатся благодарности за помощь, просьбы о личном приеме и другие обращения, не вошедшие в указанные выше тематики. Всего в 2022 г. зарегистрировано 61 052 письменных обращения.



	+ Увеличение обращений		- Уменьшение обращений	
Наименование тематики обращений	2020 – 37 015	2021 – 48 553	2022 – 46 742	
Права человека в уголовном процессе	11 469	13 077	12 519	-
Права человека в местах принудительного содержания	4859	6497	6868	+
Права человека в сфере миграции	876	1024	4759	+
Жилищные права	4202	5975	4292	-
Право на социальное обеспечение	2135	3252	3332	+
Экономические права	1511	1987	1695	-
Трудовые права	1550	2052	1554	-
Права российских граждан, находящихся за рубежом	996	1035	1459	+
Семейные права, материнство, отцовство и детство	1272	1553	1378	-
Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	1203	2601	1245	-
Права военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов	1272	1133	1134	+
Права человека в гражданском процессе	715	1177	1102	-
Право собственности на землю	489	1110	885	-
Права человека при производстве по делам об административных правонарушениях	480	606	675	+

Рис. 17. Тематика обращений к Уполномоченному по видам прав за 2020–2022 годы

Право на обращение в органы публичной власти	448	577	664	+
Право на образование	458	421	574	+
Право на личную безопасность в общественных местах	540	746	339	-
Право на благоприятную окружающую среду	504	382	310	-
Права человека в сфере транспорта и связи	213	275	277	+
Свобода совести и вероисповедания	538	767	127	-
Свобода создания и деятельности объединений	12	49	16	-
Свобода собраний, митингов, демонстраций	18	199	74	-
Избирательные права	93	92	25	-
Иные	1162	1966	1439	-
+ увеличение обращений      - уменьшение обращений				

Рис. 17. Тематика обращений к Уполномоченному по видам прав за 2020–2022 годы (окончание)

**Увеличение жалоб** произошло, кроме того, в сфере образования, по вопросам права на обращение в государственные органы, прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях, права на социальное обеспечение, прав человека в местах принудительного содержания.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

Как и в предыдущие годы, большой удельный вес (**20,5%** зарегистрированных обращений) занимали обращения по поводу защиты прав человека в уголовном про-



цессе (**12 519**), из них 63% затрагивали права подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, 37% — права потерпевших. Наблюдался **рост жалоб** на объективность и полноту предварительного расследования (+51%) и привлечение в качестве обвиняемого (+9%). По остальным тематикам обращений в защиту прав участников уголовного процесса на досудебной стадии отмечается заметное снижение в сравнении с 2021 годом<sup>1</sup>.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Вторую позицию по удельному весу занимают жалобы на нарушения прав чело-

века в местах принудительного содержания (**6868**). По сравнению с предыдущим годом их количество выросло (+10%). В данной сфере правоотношений **увеличилось** количество жалоб по вопросам постпенитенциарной ресоциализации (в 2,5 раза), привлечения осужденных к труду и его достойной оплаты (+31%), медицинского обеспечения (+15%), предоставления и разъяснения нормативных правовых актов (+74%) и другим темам<sup>2</sup>.

И наоборот, заключенные и осужденные стали меньше обращаться по вопросам действий сотрудников уголовно-исполнительной системы (-36%), освобождения от отбывания наказания (-33%), изменения вида исправительного учреждения (-27%).



Посещение изолятора временного содержания подозреваемых и обвиняемых, а также специального приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке, в г. Владивостоке. Сентябрь 2022 года

<sup>1</sup> См. § 5.3 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 6.3 настоящего доклада.



Выдача временных удостоверений личности граждан Российской Федерации возвращенным с Украины гражданским морякам в Доме прав человека. Март 2022 года



## ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

По этой тематике наблюдался, как мы уже отметили, **самый высокий рост обращений** (более чем в 4,5 раза), его определили просьбы граждан, прибывших из ДНР, ЛНР и Украины. В 2,4 раза увеличилось число жалоб по вопросам приобретения российского гражданства, в 6 раз — по вопросам предоставления временного убежища, на 55% — по вопросам получения разрешения на временное проживание и вида на жительство, в 2 раза — по вопросам легализации на территории России. Появилась новая тематика обращений — о пересечении государственной границы. **Снижение** наблюдалось по вопросам ограничений на выезд иностранных граждан (-9%) и ряду иных вопросов<sup>1</sup>.



## ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА

Количество обращений по вопросам нарушения права на жилище в 2022 году снизилось (-28,2%), но они остаются в числе первых четы-

рех позиций рейтинга, а в группе социальной проблематики их удельный вес самый большой. **Снижение количества жалоб** произошло по всем основным тематикам: предоставление мер государственной жилищной поддержки (-39%), признание права собственности на жилое помещение (-27%), предоставление жилых помещений по договору социального найма (-32%), выселение (-34%), участие в долевом строительстве жилья (-33%) и другим. При этом доля обращений, которая касалась вопросов предоставления жилых помещений льготным категориям граждан, **увеличилась**, в 2022 году она составила 21% (в 2021 году — 17%)<sup>2</sup>.



## ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Количество обращений данной тематики **выросло незначительно** (+2,4%). В данном сегменте рост обращений наблюдался по предоставлению мер социальной поддержки различным категориям граждан (+70%) и пенсионному обеспечению (+16%)<sup>3</sup>. Отмечен рост обращений по вопросам социаль-

<sup>1</sup> См. § 2.1, § 3.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 4.2 настоящего доклада.

<sup>3</sup> См. § 4.4 настоящего доклада.



ного обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов (+22%). По ряду позиций количество заявлений **уменьшилось**, наиболее заметно — в сфере оказания гражданам материальной помощи (–84%), медико-социальной экспертизы (–49%).



### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА

В сфере защиты экономических прав количество обращений, связанных с обязательственным правом, исполнением договоров, сделок, **немного снизилось** (–10,3%). Вместе с тем в условиях санкционного давления и новых экономических рисков появились обращения по спорам о потребительских кредитах (79 в 2022 году, в 2021 году таких обращений не поступало), **увеличилось** количество обращений по вопросам осуществ-

вления предпринимательской деятельности (в 9,9 раза — с 38 в 2021 году до 378 в 2022 году) при небольшом **уменьшении** количества жалоб граждан по иным экономическим вопросам (о защите частной собственности, возмещении ущерба и др.).



### ТРУДОВЫЕ ПРАВА

В 2022 году количество жалоб на нарушения прав в сфере трудовых отношений **несколько сократилось** (–24%). Влияние оказали принятые государством меры в сфере защиты трудовых прав граждан, а также консолидация общества в условиях геополитических вызовов. Сокращение числа обращений наблюдалось почти по всем тематикам рассматриваемой сферы: охрана труда (–43%), невыплата заработной платы



Посещение пункта временного размещения во Владимире. Апрель 2022 года

(–23%), оформление трудовых отношений (–20%), увольнение (–9%), трудоустройство (–7%). Наряду с этим на четверть **возросло** (+24%) количество обращений в связи с нарушением условий труда и отдыха<sup>1</sup>.



### ПРАВА РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ ЗА РУБЕЖОМ

Поток обращений по вопросам защиты прав граждан за пределами Российской Федерации в 2022 году по сравнению с предыдущими двумя годами **возрос** соответственно на 46,5% по отношению к 2020 году и на 41% по отношению к 2021 году (в 2020 году — 996 обращений, в 2021 году — 1035, в 2022 году — 1459). Многократно возросло количество просьб об оказании помощи в решении социальных вопросов (в 4 раза, с 72 в 2021 году до 314 в 2022 году), в 2 раза — об оказании содействия в рамках административного и гражданского процесса, более чем в 1,5 раза — по вопросам защиты семейных прав, материнства, отцовства и детства. Увеличилось количество обращений об оказании содействия в возвращении из Сирийской Арабской Республики и Республики Ирак (+26%). Меньше поступило обращений о защите прав в местах принудительного содержания (–35,4%), об оказании помощи по уголовным делам (–57,1%)<sup>2</sup>.



### СЕМЕЙНЫЕ ПРАВА, МАТЕРИНСТВО, ОТЦОВСТВО И ДЕТСТВО

На 11% **снизилось** количество жалоб, поступивших в защиту семейных прав, за счет уменьшения обращений по вопросам обеспечения прав и законных интересов детей (–2%), домашнего насилия (–30%). **Рост**

отмечен по обращениям, связанным с опекой и попечительством (+35%), алиментными обязательствами (+27%). По вопросам защиты жилищных прав семей, права на социальное обеспечение семей, права детей на образование произошел рост обращений, в первую очередь, за счет сигналов от граждан, прибывших с территории ДНР, ЛНР и Украины<sup>3</sup>.



### ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

По данной тематике наблюдается **значительное сокращение** количества обращений (–52%), что связано со стабилизацией эпидемиологической ситуации в стране. В частности, произошло заметное снижение числа жалоб по вопросам обязательного медицинского страхования (–75%), оказания психиатрической помощи (–61%), медицинской помощи (–51%). Обращения эвакуированных граждан в большинстве случаев касались вопросов оказания специализированной медицинской помощи<sup>4</sup>.



### ПРАВА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Количество обращений этой группы в 2022 году **сравнимо с предыдущими годами**. Меньше стало обращений, связанных с социальной защитой военнослужащих и сотрудников МВД России, МЧС России, ФСИН России (–33,2%); жилищным обеспечением (–43,5%). В то же время отмечается рост обращений по вопросам прохождения военной службы (+92,1%)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См. § 4.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 2.4 настоящего доклада.

<sup>3</sup> См. § 4.6 и § 2.1 настоящего доклада.

<sup>4</sup> См. § 2.1 настоящего доклада.

<sup>5</sup> По вопросу масштабов и характера обращений в интересах участников СВО и мобилизованных граждан см. § 2.2 и § 2.3 настоящего доклада.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В 2022 году количество жалоб по вопросам защиты прав человека в гражданском процессе осталось практически **на прежнем уровне — 1102** (в 2021 году — 1177). Среди заявителей — и взыскатели, и должники по исполнительным производствам. Поднимаемые ими вопросы касались целого комплекса действий судебных приставов-исполнителей — применения мер принудительного исполнения; снятия установленных ограничений, направления копий постановлений и др.



### ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

Обращения данной тематики касались оказания содействия в разрешении споров о предоставлении земельных участков, начислении платежей за землю, во внесении сведений в Единый государственный реестр недвижимости. По сравнению с 2021 годом количество обращений **снизилось** на 20%, особенно заметно — по вопросам деятельности кадастровых инженеров (–31%), исчисления и взыскания платежей за землю (–32%), привлечения к ответственности за нарушение земельного законодательства (–26%), частноправовых споров, возникающих в связи с предоставлением и изъятием земель (–22%).



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Увеличение обращений о нарушении прав участников производства по делам об административных правонарушениях (+11,4%) прослеживается по вопросам обжалования постановлений по делам об администра-

тивных правонарушениях (+51%); обращения постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению (+56%); наложения административных наказаний (+25%); возбуждения дел об административных правонарушениях (+16%). При этом снизилось количество жалоб, связанных с применением мер обеспечения по делам об административных правонарушениях (–31%)<sup>1</sup>.



### ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Количество жалоб по поводу нарушения права на обращения в государственные органы **возросло** на 15,1%. Стало больше обращений относительно неудовлетворенности качеством ответов, получаемых от органов власти (+67%); на нарушения сроков рассмотрения обращений (+22%); по вопросам передачи жалобы для рассмотрения в орган власти, действия которого обжалуются (+28%). При этом жалоб на организацию должностными лицами личных приемов граждан, напротив, стало **меньше** (–7%)<sup>2</sup>.



### ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

Количество обращений по вопросам защиты права граждан на образование **увеличилось** на 36%. Рост в данном секторе отмечается по всем тематикам (дополнительное образование, обучение в организациях профессионального образования, получение дошкольного образования, обучение в общеобразовательных организациях) и во многом обусловлен заявлениями о защите прав российских соотечественников, отчисленных по дискриминационным основаниям из зарубежных вузов, а также просьбами о содействии в реализации права на образование от эвакуированных граждан<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. § 6.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 3.5 настоящего доклада.

<sup>3</sup> См. § 2.1 и § 4.5 настоящего доклада.



### ПРАВО НА ЛИЧНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ В ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕСТАХ

На 54,6% **уменьшилось** количество обращений на нарушения прав при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, в основном за счет сокращения жалоб на действия (бездействие) сотрудников полиции (в 3 раза). В предыдущие годы их рост был связан с жалобами на вводимые ограничения в связи с распространением коронавирусной инфекции. При этом **увеличилось** количество жалоб по вопросам безопасности дорожного движения (в 2 раза) и оборота оружия (с 6 в 2021 году до 23 в 2022 году).



### ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

**Снижение** количества обращений по поводу нарушений права на благоприятную окружающую среду (-18%) обусловлено уменьшением объема жалоб по вопросам охраны водных объектов (-21%), охраны атмосферного воздуха (-26%) и охраны земель (-14%). Несмотря на указанную динамику, вопросы охраны земель, атмосферного воздуха, лесов и водных объектов, а также соблюдения требований законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления по-прежнему остаются актуальными.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА И СВЯЗИ

Количество жалоб в области транспортного обеспечения осталось **на прежнем уровне**. Несколько **увеличился** запрос на качество транспортного обслуживания населения, по вопросам дорожного хозяйства, строительства, эксплуатации дорог (+9%), **сократилось** количество обращений по во-

просам почтовой связи (в 2 раза), перевозок пассажиров и багажа (-8%). Появились обращения по поводу доступа к сети Интернет (в 2021 году подобные обращения не поступали). Высокие темпы цифровизации деятельности государственных органов и жизни граждан, очевидно, будут влиять на динамику обращений в данной сфере.



### СВОБОДА СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Количество обращений по вопросам защиты свободы совести и вероисповедания в 2022 году **сократилось** на 83,4%. Уменьшилось число жалоб по вопросам реализации прав в связи с отказом от сбора и обработки персональных данных (-79,4%), о несогласии с признанием общественной или религиозной организации экстремистской (-86,2%), с электронными процедурами идентификации и аутентификации личности (-91,8%)<sup>1</sup>.



### СВОБОДА СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Количество жалоб на ограничение права на объединение **снизилось** (-67,3%) за счет обращений по поводу регистрации общественных объединений (-72,7%), по поводу деятельности политических партий (-40%), кроме того, не поступало обращений о нарушении прав общественных объединений при перерегистрации форм собственности и видов деятельности.



### СВОБОДА СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ И ДЕМОНСТРАЦИЙ

Количество обращений данной группы **сократилось** (-62,8%) по всем тематикам. Больше всего — о несогласии с действиями сотрудников органов внутренних дел

<sup>1</sup> См. § 3.3 настоящего доклада.



Проведение референдумов о вхождении Луганской и Донецкой народных республик, Запорожской и Херсонской областей в состав Российской Федерации.  
Сентябрь 2022 года

и Росгвардии при пресечении несогласованных публичных мероприятий (–85,7%)<sup>1</sup>.



### ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА

Количество обращений названной тематики **существенно снизилось** (–72,8%)<sup>2</sup>. Более всего наблюдалось снижение количества обращений по вопросам реализации активного/пассивного избирательного права (–91,7%), электронного голосования (–89,5%), получения и распространения информации о выборах (–88,9%), регистрации и составления списка избирателей (88,8%), нарушения

волеизъявления избирателей (–85%), меньше — по вопросам выдвижения и регистрации кандидатов на выборах (–16,7%).



### КОЛЛЕКТИВНЫЕ ОБРАЩЕНИЯ

Несмотря на общую тенденцию **снижения количества коллективных обращений**, наблюдался их рост в сфере миграции и защиты прав российских граждан за рубежом. Характеристика коллективных обращений дается в соответствующих профильных параграфах настоящего доклада.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ СРЕЗ

В 2022 году на 10 тыс. человек населения приходилось в среднем по 5,4 обращения к Уполномоченному всех видов (в 2021 году — 4), показатель **зарегистрированных** обращений — 4,2, что выше показателя 2021 года (3,3).

В сравнении с 2021 годом в 7 федеральных округах интенсивность обращений увеличилась с 0,04 (Центральный) до 0,9 (Дальневосточный), в Северо-Кавказском федеральном округе уменьшилась (на 0,04).

<sup>1</sup> См. § 3.6 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 3.1 настоящего доклада.

Общая картина интенсивности обращений к Уполномоченному в разрезе федеральных округов и входящих в их состав субъектов Российской Федерации показана на рис. 18<sup>1</sup>.

Выше среднего по стране (3,29) были показатели интенсивности в Центральном федеральном округе — 4,29 обращения на 10 тыс. населения (в 2021 году — 4,26; + 0,03) и Южном федеральном округе — 4,18 (в 2021 году — 3,75; +0,43)<sup>2</sup>.

В субъектах Российской Федерации самый высокий коэффициент интенсивности обращений с его увеличением по сравнению с 2021 годом отмечен в Белгородской (7,4; в 2021 году — 3,2) и Владимирской (5,33, в 2021 году — 4,8) областях, Камчатском крае (5,85, в 2021 году — 1,7), Ямало-Ненецком автономном округе (4,82; в 2021 году — 4,81); с его уменьшением — в Республике Мордовия (5,97; в 2021 году — 6,00), городе Москве (4,86; в 2021 году — 5,7), Республике Коми (4,56, в 2021 году — 5,99).

Наименьшая интенсивность обращений наблюдалась в Чеченской Республике (0,57), республиках Тыва (0,72), Ингушетия (1,11) и Дагестан (1,2), в Ненецком автономном округе (0,67).

В 31 субъекте Российской Федерации показатель обращений выше среднего. Наиболее значительный прирост по сравнению с 2021 годом наблюдался в республиках Бурятия (+1,69), Карачаево-Черкесия (+1,14), в Камчатском (+4,15) и Приморском (+1,48) краях, в Белгородской (+4,19) и Курской областях (1,23), городе Санкт-Петербурге (+1,25), в Еврейской автономной области (+1,6).

Заметное снижение интенсивности обращений произошло в Республике Коми (-1,43), Костромской (-1,45) и Кировской областях (-0,86), в городе Москве (-0,84) и городе Севастополе (-1,03), в Ненецком автономном округе (-1,8).

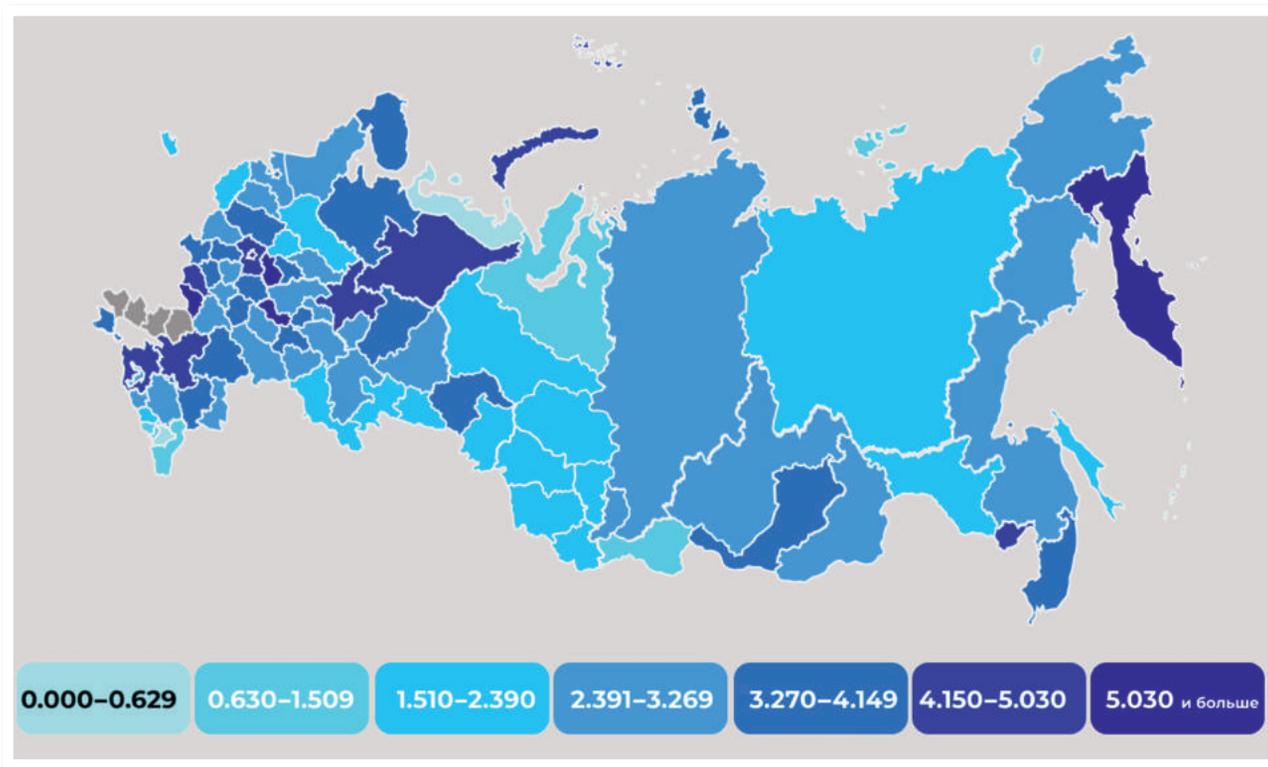


Рис. 18. Карта территориальной интенсивности обращений на 10 тыс. человек по федеральным округам в 2022 году

<sup>1</sup> Примечание: коэффициенты интенсивности обращений по регионам (по федеральным округам и по субъектам Российской Федерации) рассчитаны без учета телефонных звонков граждан из регионов, обращений по электронной почте без указания адреса заявителя и обращений, поступивших из иностранных государств.

<sup>2</sup> Без учета обращений, поступивших от жителей ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей.

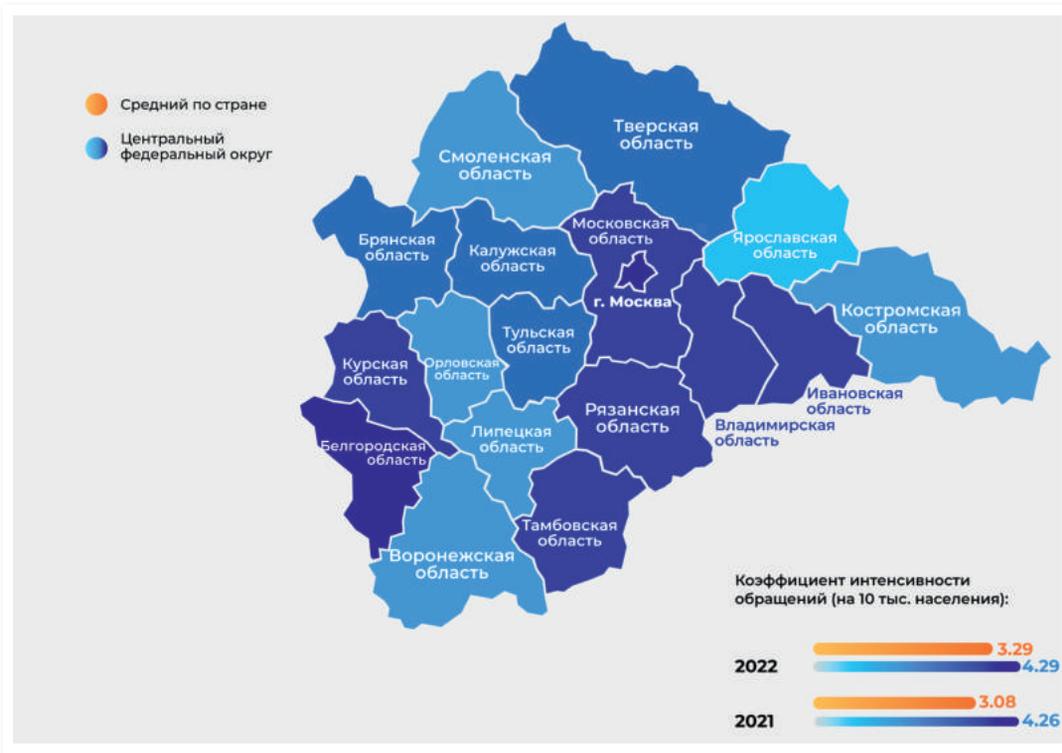


Рис. 19. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Центрального федерального округа в 2021–2022 годах

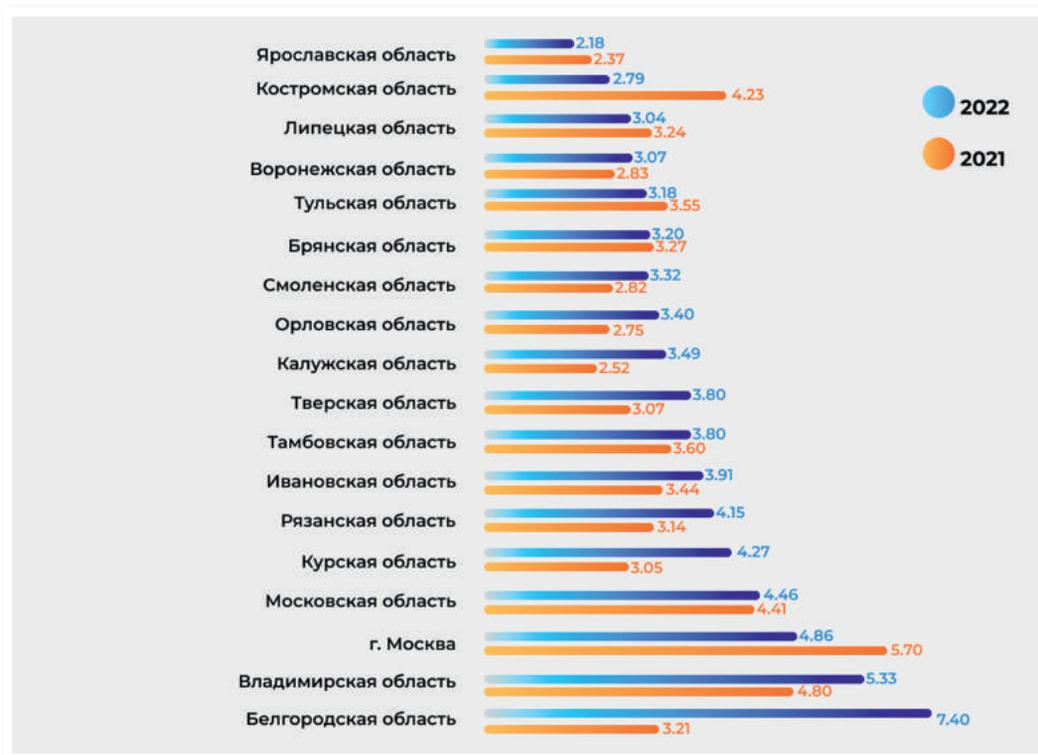


Рис. 20. Коэффициент интенсивности обращений из Центрального федерального округа в 2021–2022 годах

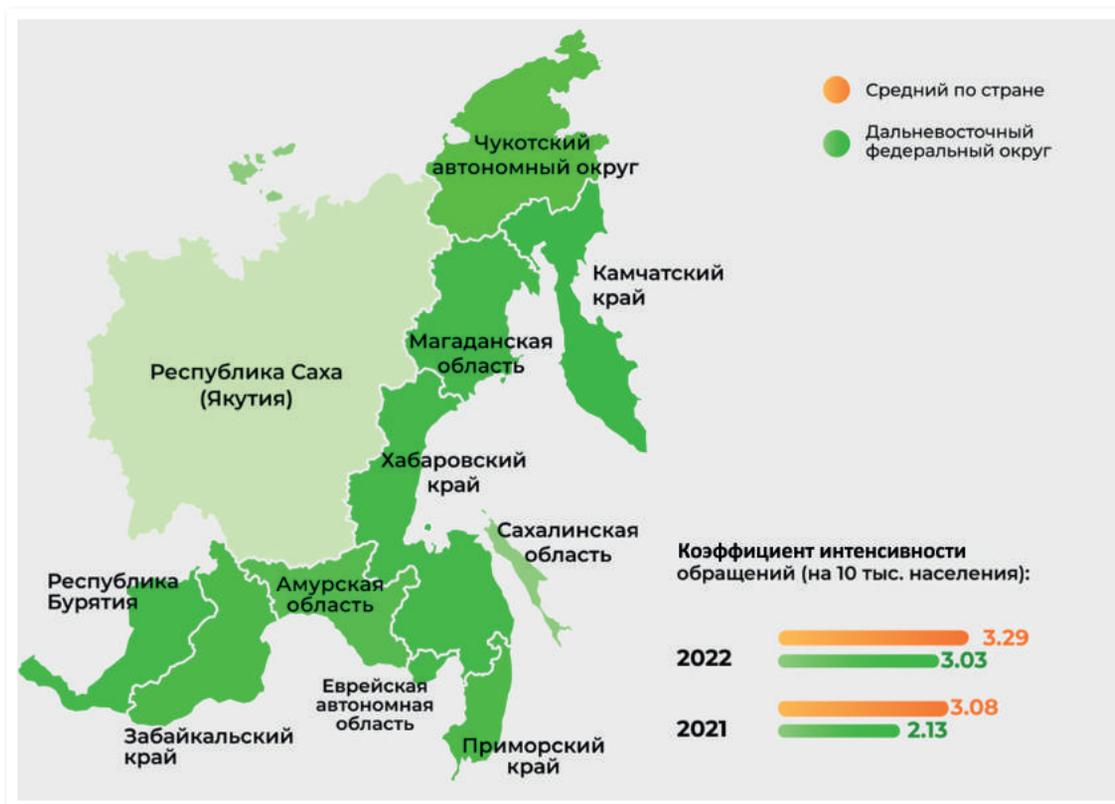


Рис. 21. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Дальневосточного федерального округа в 2021–2022 годах



Рис. 22. Коэффициент интенсивности обращений из Дальневосточного федерального округа в 2021–2022 годах

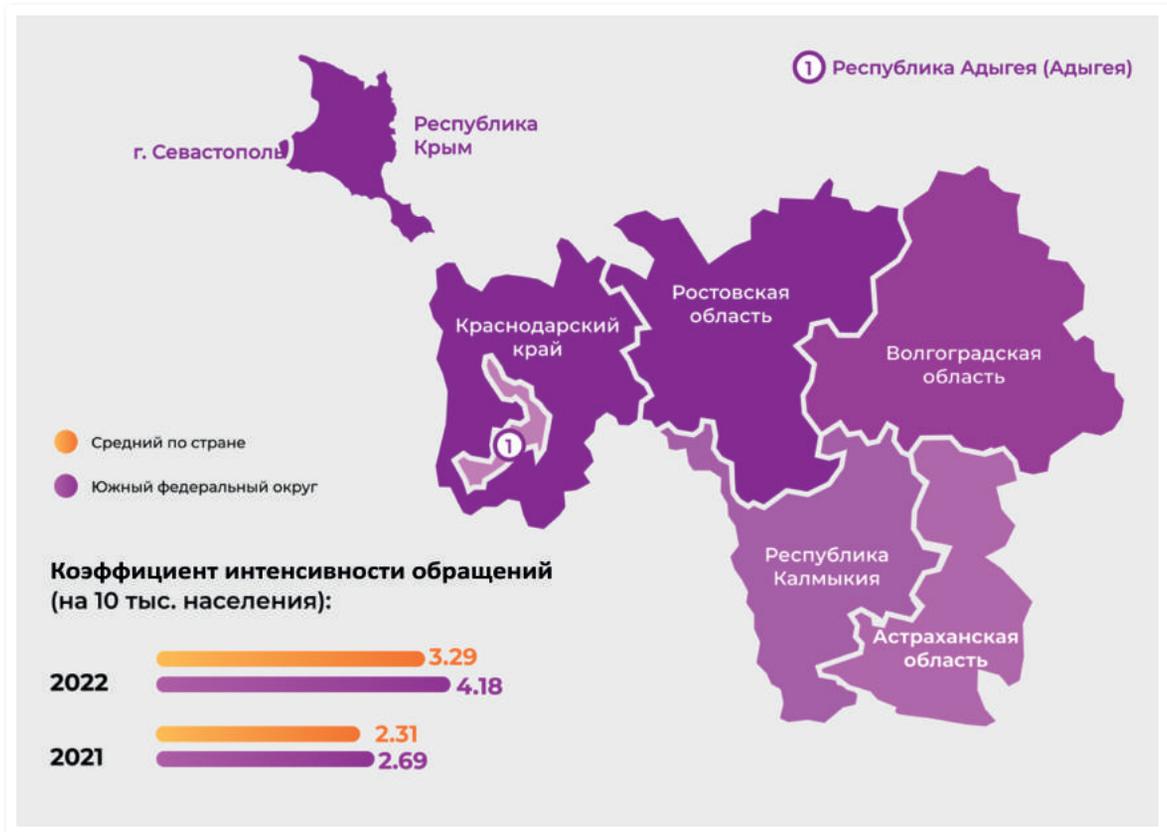


Рис. 23. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Южного федерального округа в 2021–2022 годах



Рис. 24. Коэффициент интенсивности обращений из Южного федерального округа в 2021–2022 годах

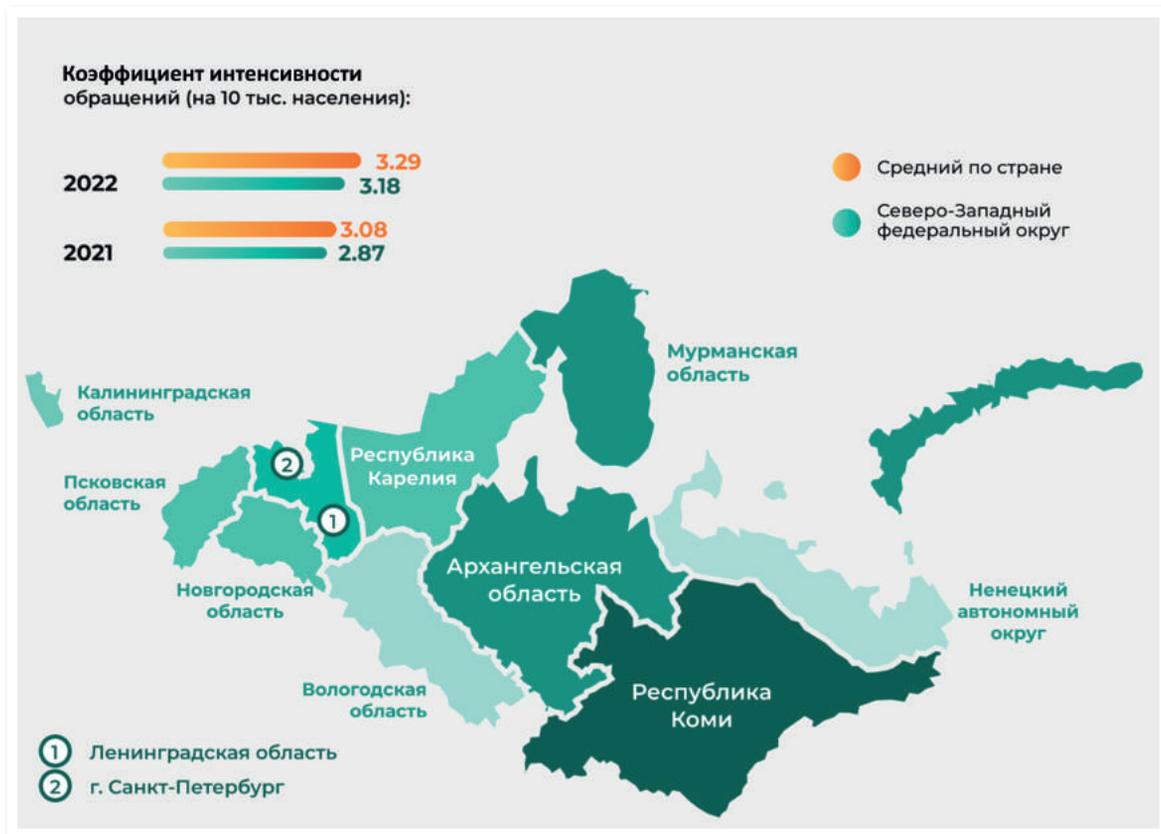


Рис. 25. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Северо-Западного федерального округа в 2021–2022 годах

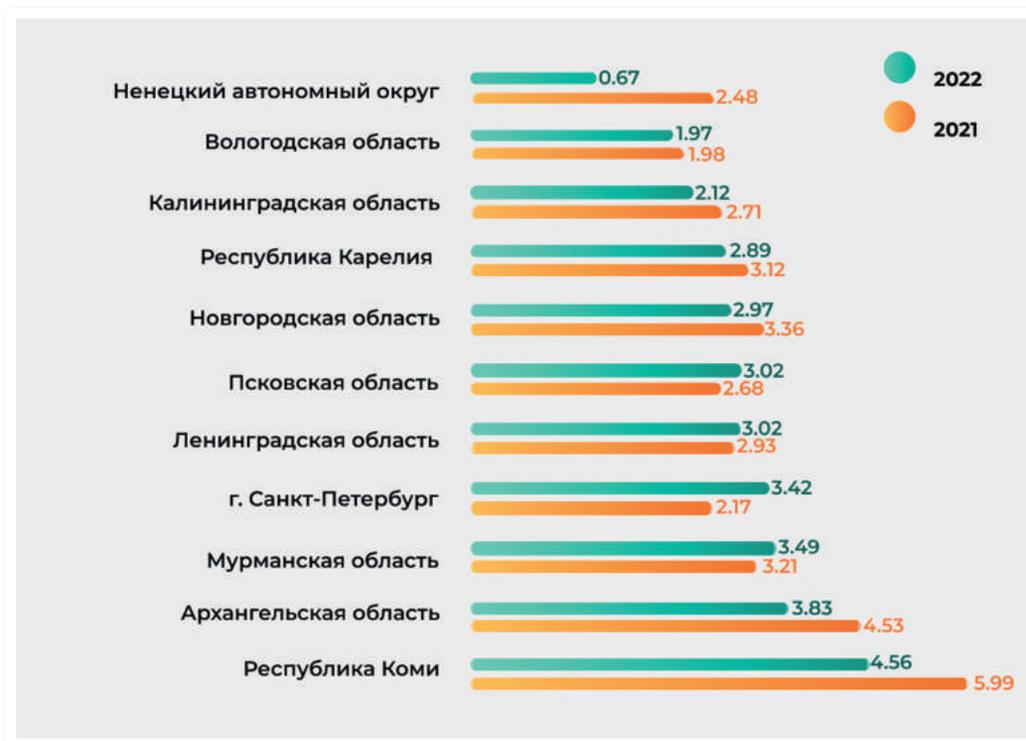


Рис. 26. Коэффициент интенсивности обращений из Северо-Западного федерального округа в 2021–2022 годах

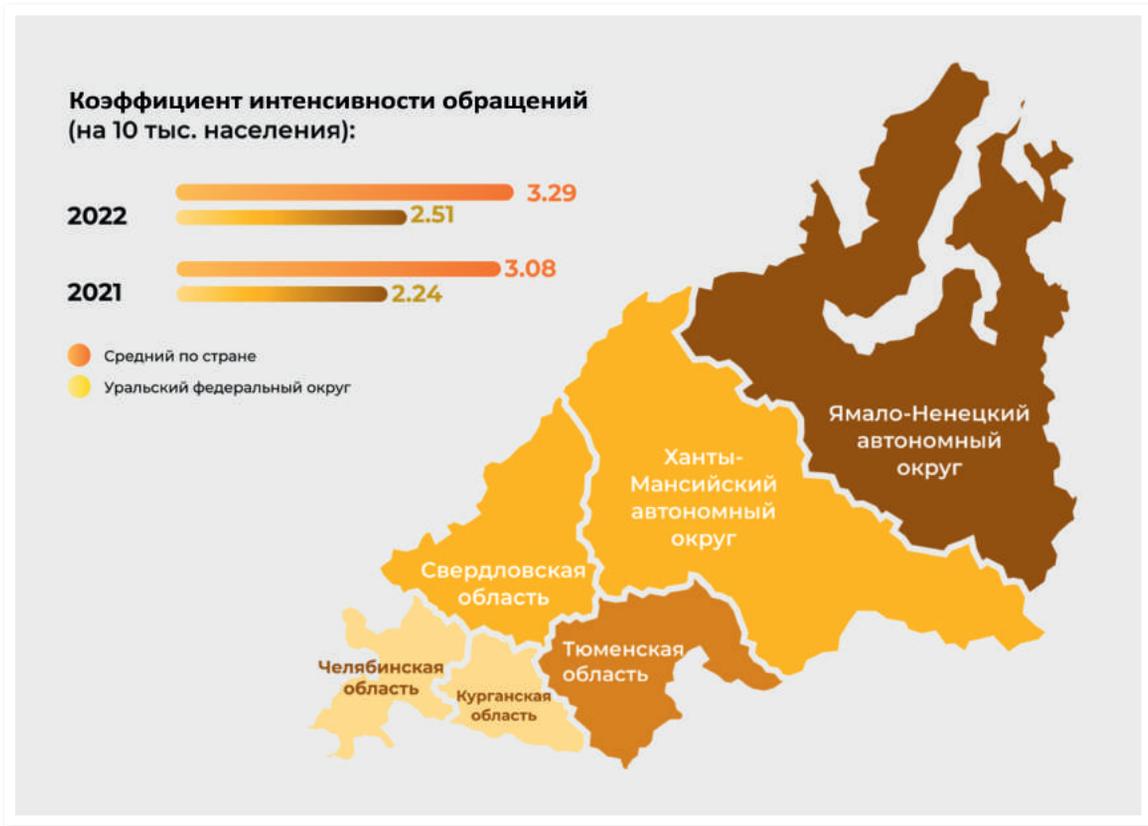


Рис. 27. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Уральского федерального округа в 2021–2022 годах



Рис. 28. Коэффициент интенсивности обращений из Уральского федерального округа в 2021–2022 годах

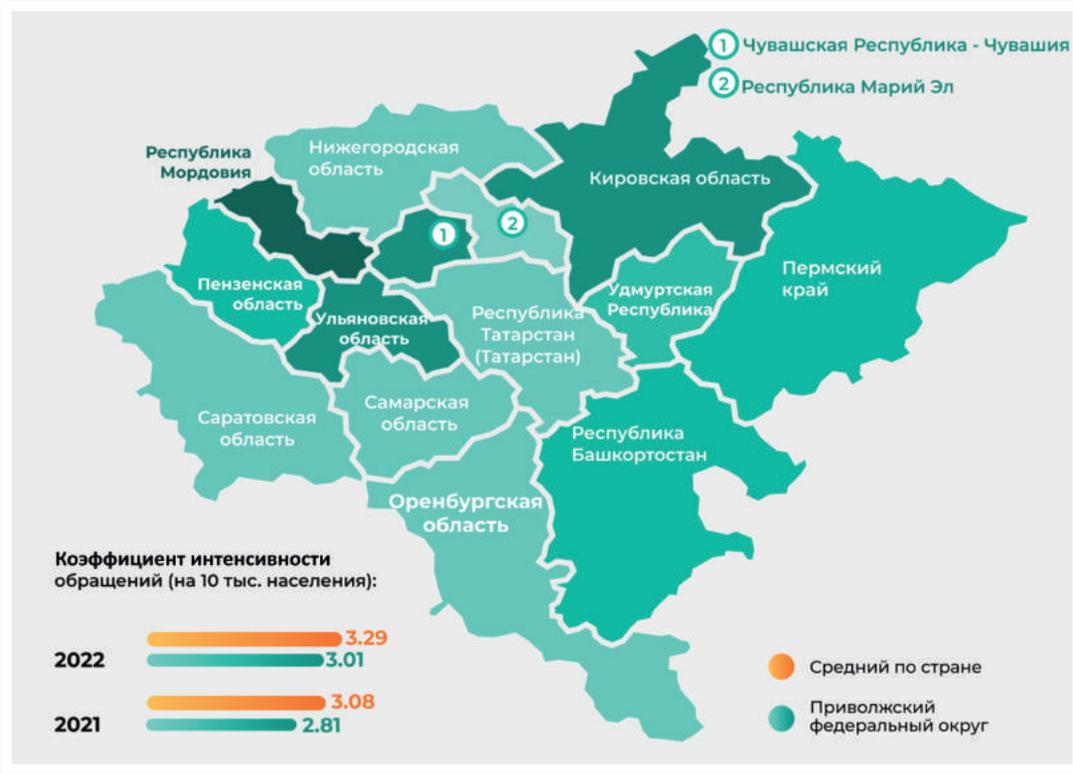


Рис. 29. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Приволжского федерального округа в 2021–2022 годах

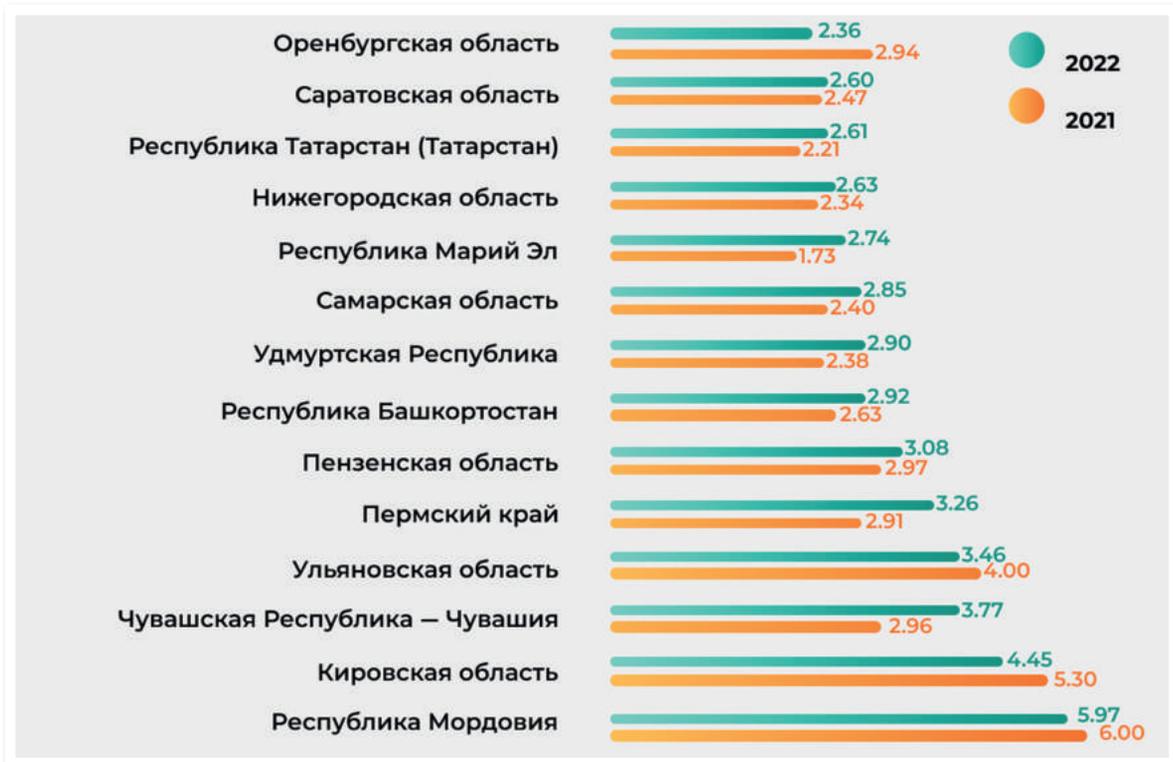


Рис. 30. Коэффициент интенсивности обращений из Приволжского федерального округа в 2021–2022 годах

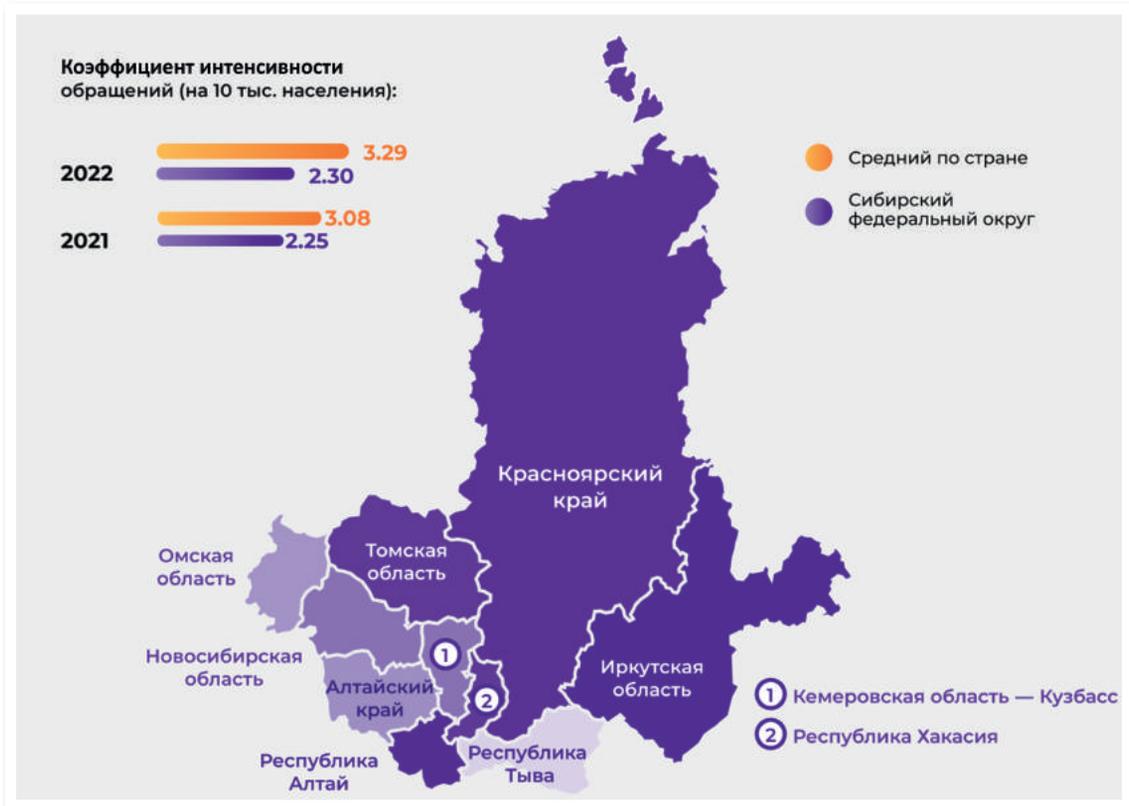


Рис. 31. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Сибирского федерального округа в 2021–2022 годах



Рис. 32. Коэффициент интенсивности обращений из Сибирского федерального округа в 2021–2022 годах

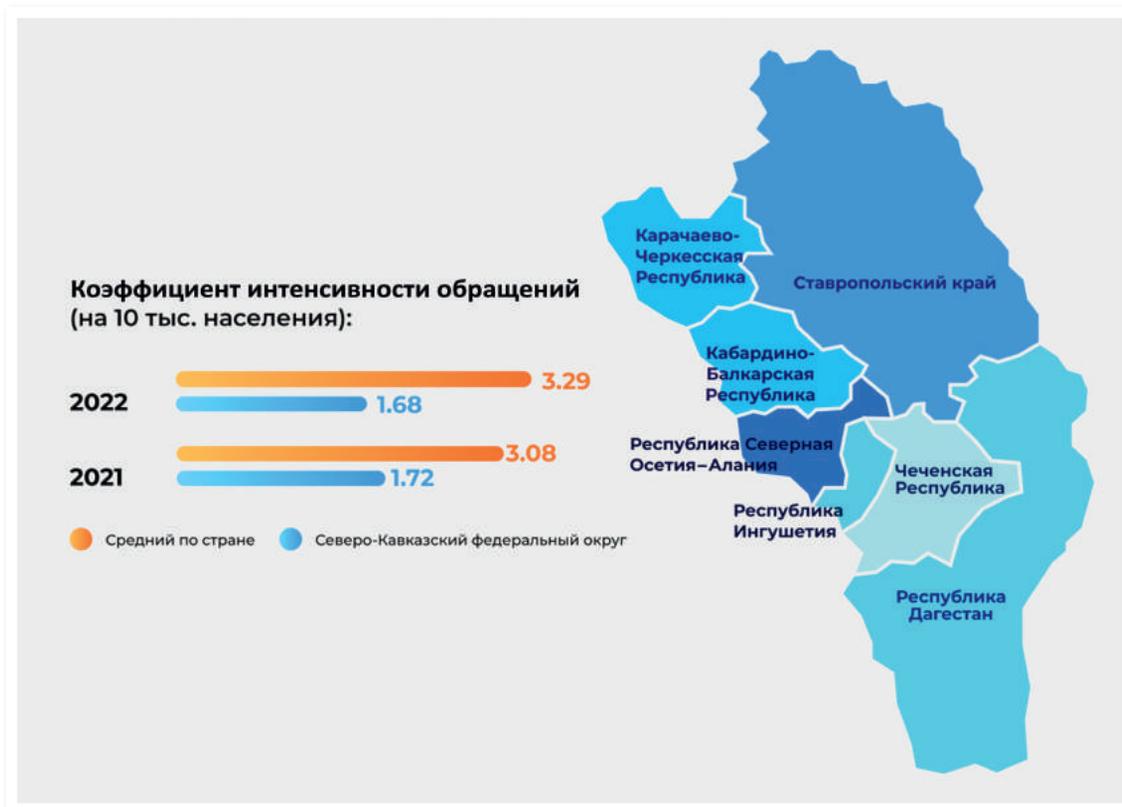


Рис. 33. Карта территориальной интенсивности общего числа обращений из Северо-Кавказского федерального округа в 2021–2022 годах



Рис. 34. Коэффициент интенсивности обращений из Северо-Кавказского федерального округа в 2021–2022 годах



## 1.3. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В 2022 ГОДУ

В 2022 году в условиях проведения СВО и массовой вынужденной эвакуации граждан ДНР, ЛНР и Украины в Россию генеральной линией работы нашего института помимо восстановления нарушенных прав граждан стало оказание помощи тем, кто попал в трудную жизненную ситуацию и нуждался в поддержке: семьям военнослужащих, эвакуированным лицам; совместно с органами власти участвовали в возвращении на Ро-

дину наших граждан, незаконно удерживаемых на Украине.

Были созданы дополнительные инструменты правозащитной работы: круглосуточная горячая линия; интернет-приемная; мониторинговые рабочие группы — по мониторингу соблюдения прав граждан в период проведения СВО<sup>1</sup>, соблюдения прав эвакуированных граждан<sup>2</sup>, соблюдения прав граждан в период проведе-

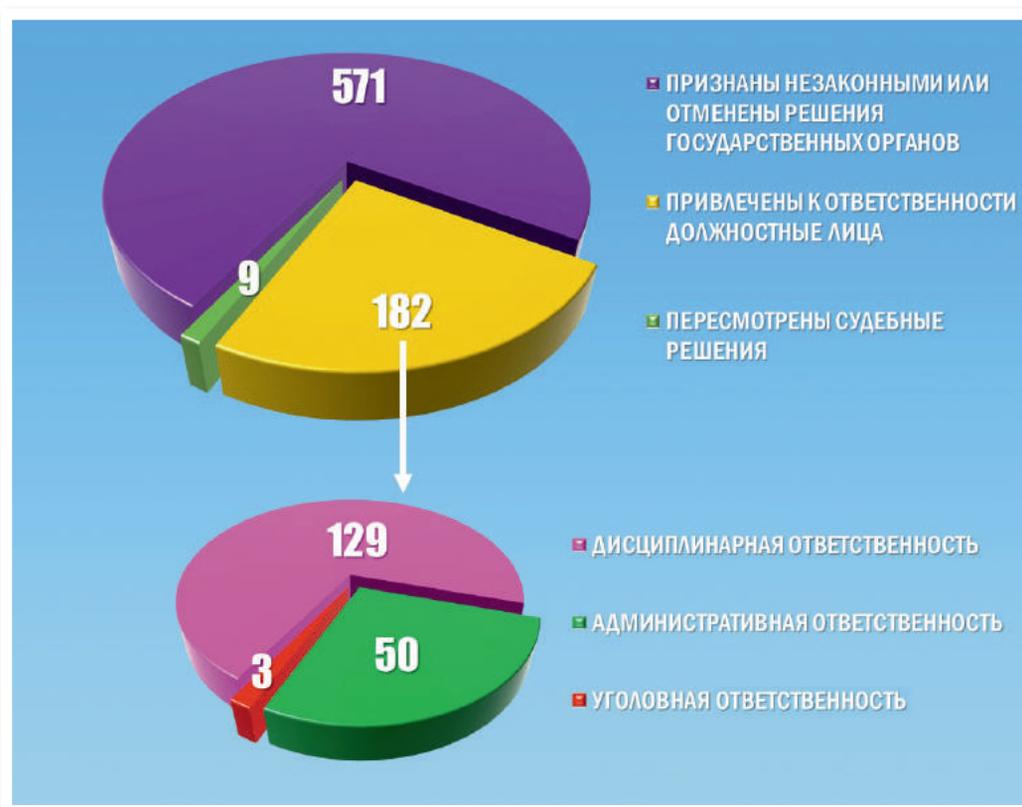


Рис. 35. Количество отмененных решений органов государственной власти и число должностных лиц, привлеченных к ответственности по обращениям Уполномоченного в 2022 году

<sup>1</sup> Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 22 февраля 2022 г. № 20 «О создании рабочей группы по мониторингу соблюдения прав граждан в период проведения специальной военной операции Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Украины».

<sup>2</sup> Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 22 февраля 2022 г. № 21 «О создании рабочей группы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по мониторингу соблюдения прав граждан, прибывших из Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики на территорию Российской Федерации».

ния мобилизации<sup>1</sup>; специальный рабочий чат. Более широко стала использоваться видео-конференц-связь. Все это с одновременным наращиванием усилий по укреплению сотрудничества с органами государственной власти и на международном треке позволило в 2022 году достигнуть больших результатов, чем в прошлые годы (рис. 36). Положительное разрешение полу-

чили 4726 обращений, поступивших в наш адрес, в том числе 47 коллективных и 56 — в отношении неопределенного круга лиц. В общей сложности содействие в реализации прав оказано более **255 тыс.** граждан, в том числе адресная помощь оказана **13 715** гражданам.

В результате совместной работы с Минобороны России, ФСБ России, МИД России,



Рис. 36. Количество положительно разрешенных обращений и число граждан, права которых восстановлены, в 2022 году

<sup>1</sup> Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 127 «О создании рабочей группы по мониторингу соблюдения прав граждан в период проведения мобилизации в Российской Федерации».

### 1.3. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В 2022 ГОДУ



ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



МККК, а также во взаимодействии с украинской стороной удалось освободить и вернуть домой, в Россию **168 гражданских лиц**, незаконно удерживаемых на территории Украины (дальнобойщиков, моряков, сотрудников предприятий), **сотни российских военнослужащих**, находящихся в плену, в защиту

которых к нам обращались их родители, жены, дети. Оказано **содействие** в организации лечения и решении социально-бытовых вопросов **82 военнослужащим**. По нашим материалам возбуждены **32 уголовных дела** по факту жестокого обращения и пыток российских военнослужащих, попавших в плен на Украине<sup>1</sup>.



Доставка гуманитарной помощи в ДНР. Июль 2022 года (слева)

Посещение пункта временного размещения во Владимире.

Апрель 2022 года (посередине)

Возвращение гражданских моряков, удерживаемых в порту г. Измаил, на Родину. Октябрь 2022 года (справа)

<sup>1</sup> См. § 2.2 настоящего доклада.



По результатам проверок, проведенных по ходатайствам Уполномоченного, пересмотрены решения по призыву **в рамках частичной мобилизации по различным основаниям 134 граждан** (студентов, пенсионеров, ухаживающих за больными родственниками), оказано содействие в госпитализации для прохождения ВВК — 21 гражданину, осуществлены единовременные выплаты и денежное довольствие — 23 гражданам.

Оказано содействие **6533 эвакуированным гражданам** в решении различных правовых и социально-бытовых вопросов.

Благодаря нашим инициативам признано полностью или частично незаконными и отменено **571** решение или действие государственных органов, органов местного са-

моуправления, должностных лиц, государственных служащих.

**182** должностных лица, виновных в нарушении прав, свобод и законных интересов граждан, привлечены к ответственности, в том числе к дисциплинарной — **129**, административной — **50**, уголовной — **3**.

Уполномоченным использован новый инструментарий по защите прав граждан — подача административных исков в суды. Всего судами по нашим ходатайствам пересмотрены **9 судебных решений**.

По запросам судей Конституционного Суда Российской Федерации подготовлено **6 заключений**, содержащаяся в них правовая позиция учтена в **2 судебных решениях**<sup>1</sup>, 4 находятся на рассмотрении.

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 2022 г. № 1134-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Побережского Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision608752.pdf> (дата обращения: 27.12.2022); Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2022 г. № 52-П «По делу о проверке конституционности части 11 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также пунктов

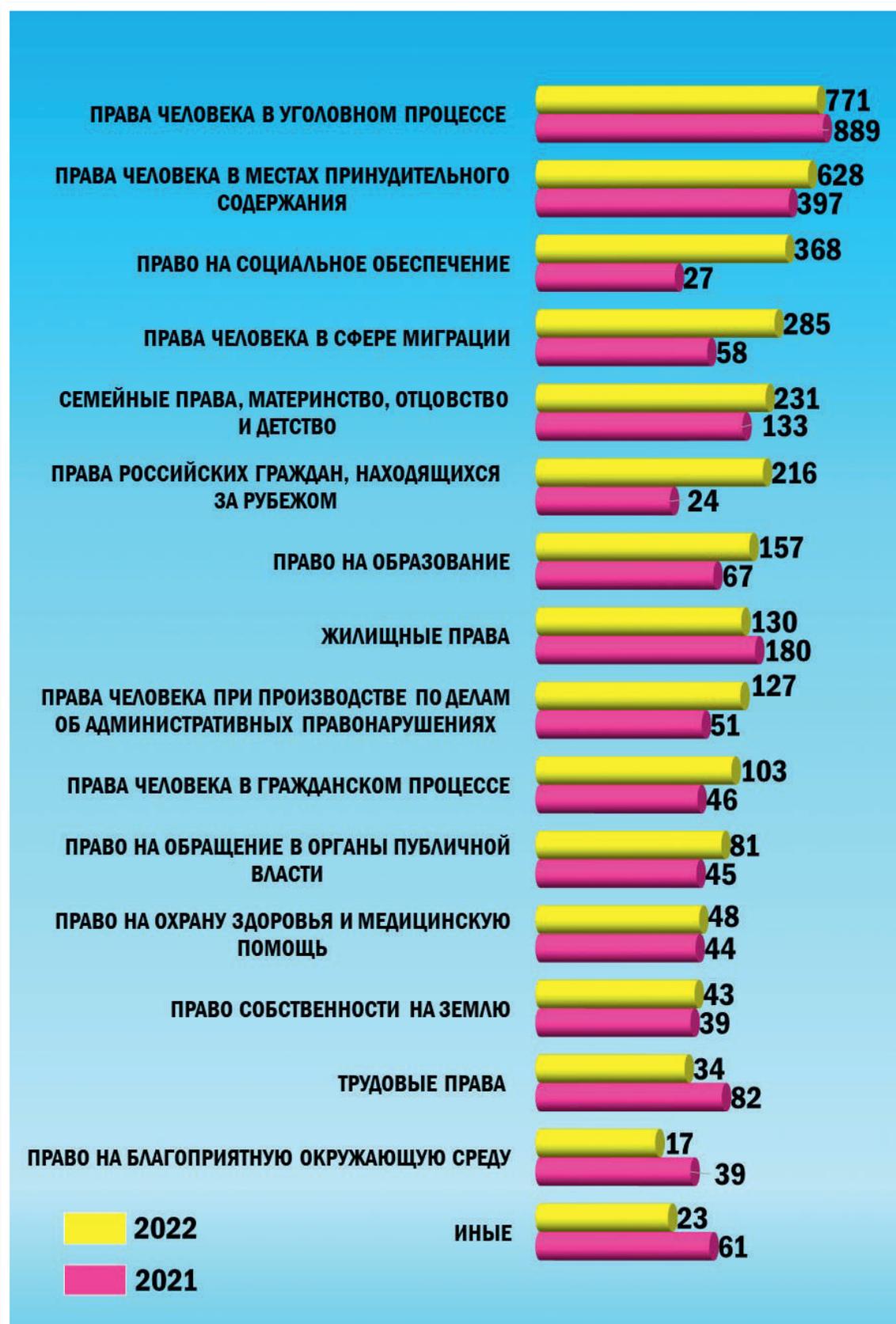


Рис. 37. Количество положительно разрешенных жалоб по группам прав в 2022 году (без учета обращений участников СВО, мобилизованных лиц и членов их семей)

Предложения Уполномоченного по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах граждан в 2022 году нашли отражение в 29 нормативных правовых актах, включая 16 федеральных законов<sup>1</sup>.

Весомые результаты достигнуты и по некоторым другим направлениям правозащитной деятельности.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

По результатам инициированных нами проверок компетентными органами восстановлены права **908** участников уголовного процесса. В том числе по итогам рассмотрения прокуратурой наших ходатайств привлечено к ответственности **47** должностных лиц. 464 процессуальных решения пересмотрено, внесено **832** акта реагирования<sup>2</sup>.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Оказана адресная помощь **639** гражданам. Позитивный эффект по результатам принятых мер реагирования в общей сложности ощутили **9736** лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в том числе по **4** коллективным жалобам. По результатам инициированных нами проверок устранены нарушения прав осужденных в 6 колониях и обвиняемых — в 2 СИЗО<sup>3</sup>.



### ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Во взаимодействии с компетентными государственными органами по **368 обращениям**, из которых **9** — коллективные, оказано содействие в защите права на социальное обеспече-



*«Мне очень приятно, что все – лично Вы, Президент, наш Министр иностранных дел и весь русский народ – мне помогли выстоять в этой очень тяжелой ситуации и выжить. Только лишь вера в то, что меня ждут и что я скоро вернусь»*

*К.В. Ярошенко*



ние **6 тыс. человек**, в том числе благодаря поддержке Генерального прокурора Российской Федерации 87 граждан, прибывших из ДНР, ЛНР и Украины, получили долгожданную единовременную материальную помощь (ЕМП).



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

По результатам рассмотрения обращений по вопросам миграции во взаимодействии с органами государственной власти (МВД России, Пограничной службой ФСБ России, МИД России) адресная помощь оказана **368** гражданам (приобретение российского гражданства, предоставление убежища на территории Российской Федерации, въезд в Россию лиц, покинувших Украину в поисках убежища, получение разрешения на временное проживание и вида на жительство

56(2) и 148(36) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобой гражданки Т.В. Фирсовой» // СЗ РФ. 2022. № 50. Ст. 9060.

<sup>1</sup> См. § 7.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. главу 5 настоящего доклада.

<sup>3</sup> См. § 6.3 и § 2.1 настоящего доклада.

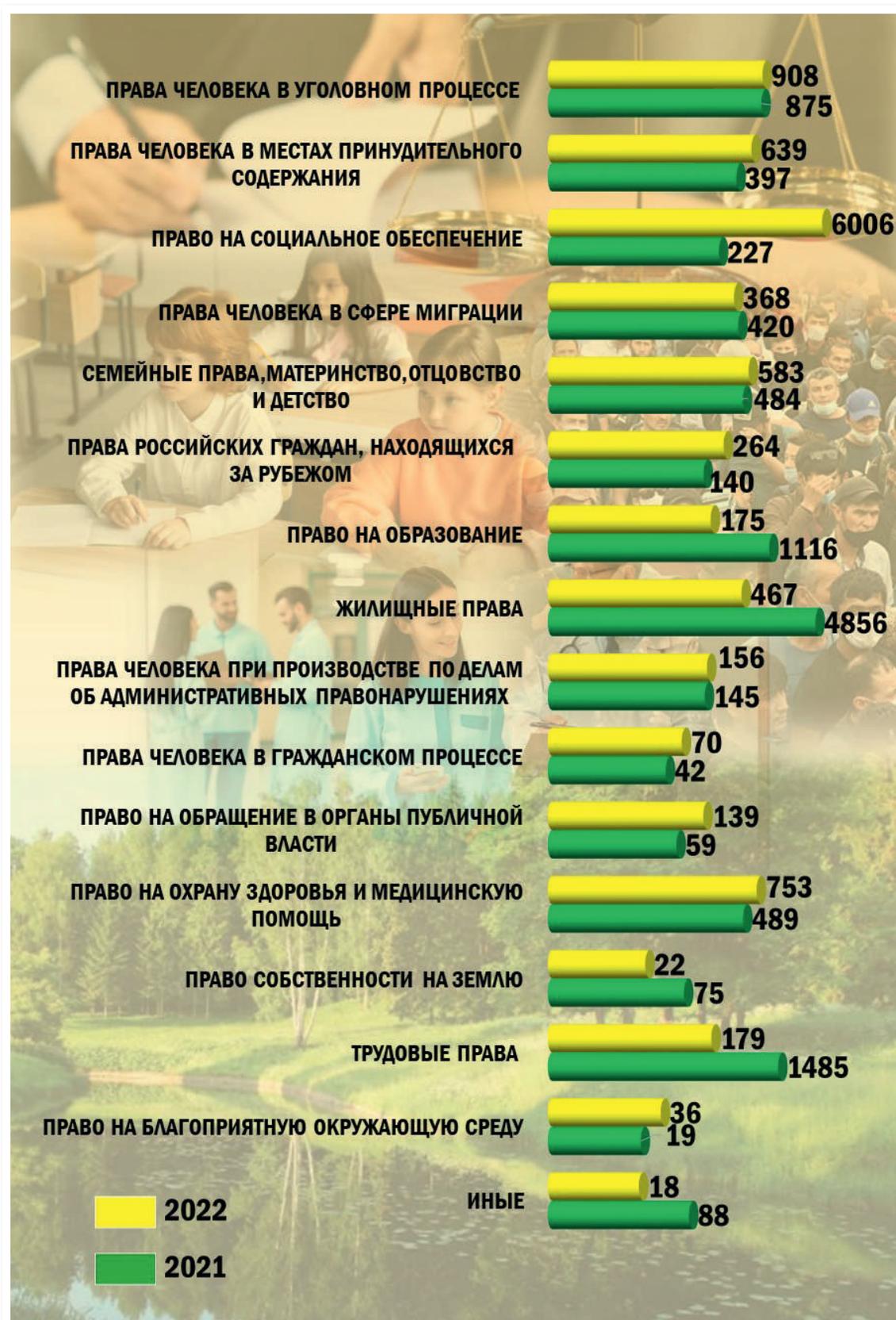


Рис. 38. Число граждан, которым оказано адресное содействие в восстановлении нарушенных прав, по группам прав в 2021–2022 годах (без учета обращений участников СВО, мобилизованных лиц и членов их семей)



Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова приняла участие во Всероссийской благотворительной акции «Елка желаний». Январь 2022 года

в России, легализация правового положения на территории Российской Федерации)<sup>1</sup>.



### СЕМЕЙНЫЕ ПРАВА, МАТЕРИНСТВО, ОТЦОВСТВО И ДЕТСТВО

В сфере защиты семейных отношений адресная помощь оказана **583** гражданам — по вопросам социального обеспечения, реализации жилищных прав, исполнения алиментных обязательств, медицинского обеспечения, трудовых прав, защиты прав и законных интересов детей.

По итогам проверок, проведенных по ходатайствам Уполномоченного, органами прокуратуры внесено **10** представлений. **2** должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.



### ПРАВА РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ ЗА РУБЕЖОМ

Адресная помощь оказана **264** гражданам. Соотечественники получили содействие

в возвращении на Родину, в проверке условий отбывания уголовного наказания. Уполномоченный участвовала в возвращении на Родину российских граждан О. Никитина, К. Ярошенко и В. Бута, которые долгое время совершенно необоснованно и незаконно удерживались в американских тюрьмах<sup>2</sup>.



### ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

В общей сложности по результатам рассмотрения обращений граждан **в сфере образования** адресная помощь оказана **175 лицам по 157 жалобам**, из них по **8** коллективным и по **19** — в отношении неопределенного круга лиц. Общее число граждан, которые в результате положительного разрешения обращений ощутили позитивный эффект от правозащитных мероприятий, составило **3875**, в том числе благодаря содействию в строительстве школ и обеспечении безопасных условий обучения в школе<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. § 3.2 и § 2.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 2.4 настоящего доклада.

<sup>3</sup> См. § 4.5 и § 2.1 настоящего доклада.



### ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА

Оказана адресная помощь **в защите жилищных прав 467** гражданам. Позитивный эффект по результатам принятых мер реагирования в общей сложности ощутили **6010 граждан**, в том числе по 8 коллективным обращениям. По 9 жалобам были восстановлены права неопределенного круга лиц<sup>1</sup>.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Адресная помощь оказана **156 гражданам**, в том числе по **4** коллективным и **5** жалобам с неопределенным кругом лиц. Органами прокуратуры по результатам проверок, осуществленных по нашим ходатайствам, внесены **18** представлений и **6** требований

в адрес начальников органов внутренних дел, территориальных органов ФССП России, налоговых органов, **4** протеста в суд на незаконные постановления о наложении административных наказаний; **14** должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности<sup>2</sup>.



### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В сфере защиты прав участников гражданского процесса по результатам проверок, проведенных по нашей инициативе органами прокуратуры и службой судебных приставов, адресная помощь оказана **70 гражданам**, в том числе 37 гражданам уменьшен размер удержания по исполнительному документу, 18 гражданам оказано содействие по отмене незаконных постановлений судебных приставов-исполнителей, 9 гражданам — по устранению ошибок-



День знаний в МГЮА имени О. Е. Кутафина

<sup>1</sup> См. § 4.2 и § 2.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 2.1 и § 6.1 настоящего доклада.

ной идентификации их как должников по исполнительным производствам.



### ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

При поддержке органов государственной власти **139 гражданам** оказана помощь в получении требуемых ответов и запрашиваемых документов, предоставлении государственных услуг, организации их личных приемов в органах публичной власти. За неправомерный отказ в рассмотрении обращений, нарушение сроков их рассмотрения, оставление обращения без ответа, а также направление ответа с ошибкой в адресе заявителя **6** должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.



### ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Во взаимодействии с государственными органами адресная помощь оказана **753 гражданам**. В том числе по нашим обращениям в органы власти Ставропольского края в связи с коллективной жалобой приняты меры по улучшению лекарственного обеспечения в городской больнице<sup>1</sup>.



### ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

По результатам рассмотрения обращений в сфере земельных прав адресная помощь оказана **22 заявителям**, в **4** случаях — неопределенному кругу лиц. Органами прокуратуры в адрес должностных лиц органов местного самоуправления и юридических лиц внесено **12** представлений, **1** протест, **2** требования, в суд подан и удовлетворен **1** административный иск.



### ТРУДОВЫЕ ПРАВА

В общей сложности защищены права около 24,7 тыс. работников, а адресная помощь в восстановлении нарушенных трудовых прав оказана **179 гражданам**, в том числе погашена задолженность по заработной плате в сумме **более 1,5 млн руб.** работникам 5 организаций (Фонд поддержки культурного развития «Бунинская Русь», Липецкая область; ООО «СтройКом», Московская область; АО ТД «Водоприбор», Калужская область; АНО «Инновационный институт», Ханты-Мансийский автономный округ — Югра; ООО «Континент», Ставропольский край)<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> См. § 4.3 и § 2.1 настоящего доклада

<sup>2</sup> См. § 4.1 настоящего доклада.



### ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

По результатам рассмотрения обращений в сфере защиты права граждан на бла-

гоприятную окружающую среду восстановлены права **36 граждан**. Позитивный эффект по результатам принятых мер реагирования в общей сложности ощутили свыше **7200 граждан**, в **12** случаях — восстановлены права неопределенного круга лиц.

\* \* \*

Ежегодно, подводя итоги, мы анализируем число жалоб, по которым удалось восстановить нарушенные права, число граждан, получивших помощь. И каждый раз приходим к выводу, что, несмотря на огромную работу, которая была проведена, эти цифры могут быть больше. Для роста результативности необходимо дальнейшее развитие имеющихся правозащитных инструментов — цифровых форм подачи и обработки обращений, расширение практики подготовки административных исков и проведения совместных с органами власти выездных проверок. Работа в данном направлении будет продолжена.

Одновременно требуют более пристального внимания те сферы жизни общества,

нарушения прав в которых наиболее остро воспринимаются людьми: здравоохранение, обеспечение жильем, социальное обеспечение, уголовный процесс, нахождение в местах принудительного содержания и некоторые другие. Высокая доля восстановленных прав в указанных сферах — не просто отчет о деятельности омбудсмена, но сигнал о большом количестве установленных нарушений. Конкретные проблемы защиты прав в названных и иных сферах, а также предложения органам публичной власти по их разрешению и в целях недопущения нарушений в дальнейшем изложены в других главах настоящего доклада.

**4277**  
обращений

по вопросам содействия и оказания помощи эвакуированным лицам

**10 871**  
обращение

по вопросам защиты прав военнослужащих и членов их семей

**3369**  
обращений

по вопросам соблюдения и защиты прав граждан в связи с призывом на военную службу по частичной мобилизации

**+41%**

рост количества обращений по вопросам защиты прав российских граждан, находящихся за рубежом



## Глава 2

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ

2.1. Защита прав  
эвакуированных лиц



2.2. Защита прав военнослужащих  
и членов их семей



2.3. Защита прав мобилизованных граждан  
и членов их семей



2.4. Защита прав российских граждан,  
находящихся за рубежом



#специальнаявоеннаяоперация  
#СвоихНеБросаем  
#пунктывременногоразмещения  
#частичнаямобилизация  
#дискриминациязарубежом





## 2.1. ЗАЩИТА ПРАВ ЭВАКУИРОВАННЫХ ЛИЦ

Начиная с 18 февраля 2022 г. по 31 декабря 2022 г. на территорию России, спасаясь от бомбежек, обстрелов и репрессий со стороны украинских нацистов, прибыло более 5 млн жителей ДНР, ЛНР и Украины<sup>1</sup>.

Государство предприняло беспрецедентные меры для поддержки эвакуированных лиц, создания максимально благоприятных условий их пребывания в нашей стране. В числе таких мер:

бесплатное проживание и питание в пунктах временного размещения (ПВР)<sup>2</sup>;  
бесплатная медицинская помощь<sup>3</sup>;

единовременная материальная помощь (ЕМП)<sup>4</sup>;

ежемесячные выплаты и доплаты, единовременные выплаты<sup>5</sup>;

прием на обучение по программам высшего образования, а также в аспирантуру<sup>6</sup>;

обеспечение трудовой деятельности без специального разрешения на работу или оформления патента, предусмотренных для иностранных граждан<sup>7</sup>;

отсрочка на 90 дней оформления полиса ОСАГО для автомобилей, въезжающих в Россию с территории ДНР, ЛНР и Украины<sup>8</sup>;

<sup>1</sup> По данным специальной группы Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций межрегионального и регионального характера.

<sup>2</sup> Протокол Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций межрегионального и регионального характера от 19 февраля 2022 г. № 1 // МЧС России. URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/5913> (дата обращения: 14.12.2022).

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2022 г. № 298 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1134 и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1692; постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2022 г. № 1340 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 г. № 1134» // СЗ РФ. 2022. № 31. Ст. 5725.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2022 г. № 296-р «О выделении МЧС России в 2022 году бюджетных ассигнований для предоставления разовой финансовой помощи в форме иных межбюджетных трансфертов бюджету Ростовской области на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан, постоянно проживающих на территории Украины, вынужденно покинувших территории Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики и прибывших в экстренном массовом порядке на территории отдельных субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 9 (ч. II). Ст. 1373.

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2022 г. № 586 «О выплатах гражданам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и лицам без гражданства, вынужденно покинувшим территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины и прибывшим на территорию Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6072.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2022 г. № 434 «Об утверждении особенностей приема на обучение по образовательным программам высшего образования, имеющим государственную аккредитацию, программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) в 2022 году» // СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2252.

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2022 г. № 585 «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6071.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 190-ФЗ «О признании утратившим силу пункта 2 статьи 22 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и внесении изменения в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4591.

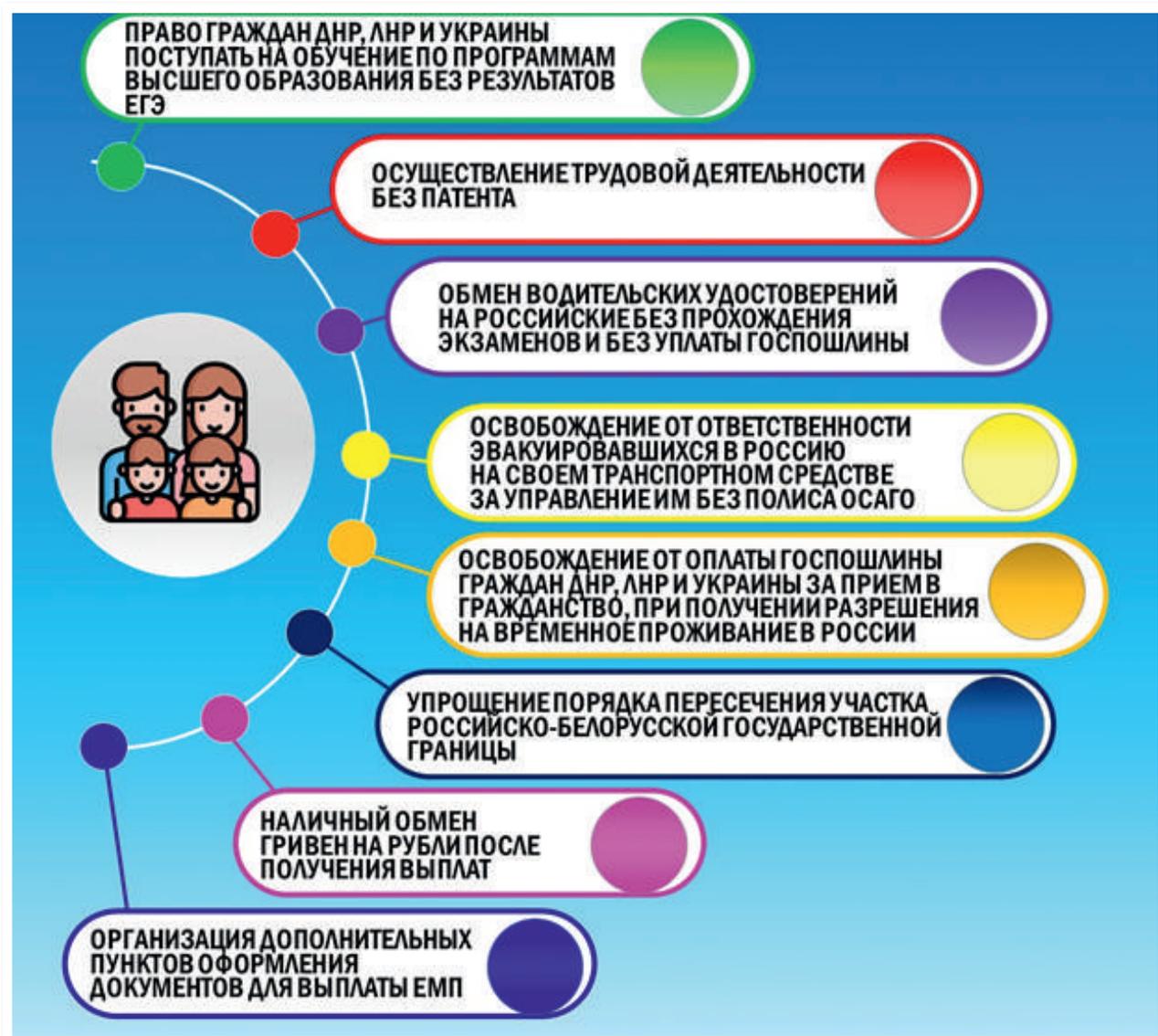


Рис. 39. Льготы и гарантии для эвакуированных лиц, установленные с учетом предложений Уполномоченного

обмен водительских украинских удостоверений на право управления транспортными средствами на российские без сдачи экзаменов<sup>1</sup>;

содействие при переезде к месту пребывания и компенсация затрат на билеты<sup>2</sup>;  
освобождение от уплаты госпошлин за прием в гражданство, за выдачу разрешения

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1143 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлением об обмене иностранных национальных водительских удостоверений в особом порядке» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4838.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2022 г. № 1394 «Об утверждении Правил предоставления в 2022 году из федерального бюджета субсидий акционерному обществу «Федеральная пассажирская компания» и акционерному обществу Транспортная компания «Гранд Сервис Экспресс» на возмещение расходов, возникающих в результате обеспечения перевозок граждан с пострадавших территорий Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и территории Украины в регионы Российской Федерации железнодорожным транспортом и в обратном направлении» // СЗ РФ. 2022. № 33. Ст. 5907.

на временное проживание в России, замену водительского удостоверения на российское<sup>1</sup> и другие.

Ряд льгот и гарантий, предусмотренных нормативными правовыми актами различного уровня, установлены с учетом предложений Уполномоченного (рис. 39).

Главная задача Уполномоченного состояла в том, чтобы усилия государства по правовой и социальной защите эвакуированных лиц не были искажены либо проигнорированы на местах отдельными должностными лицами<sup>2</sup>.

## ИНСТРУМЕНТЫ СОДЕЙСТВИЯ И ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ЭВАКУИРОВАННЫМ ЛИЦАМ

Использовались различные инструменты (рис. 40). В числе новых: круглосуточ-

ная горячая линия, мониторинговая рабочая группа<sup>3</sup>, посещения ПВР и проведение



Рис. 40. Инструменты работы Уполномоченного с эвакуированными лицами

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 322-ФЗ «О внесении изменений в статью 333<sup>35</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (Ч. III) Ст. 5289.

<sup>2</sup> См. также: Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Защита прав граждан, прибывших на территорию Российской Федерации из Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины». М.: Проспект, 2022.

<sup>3</sup> Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 22 февраля 2022 г. № 13 «О создании рабочей группы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по мониторингу



в них личного приема эвакуированных, специальный рабочий чат для незамедли-

тельного сбора информации и принятия мер реагирования.

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С РОССИЙСКИМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ, ОБЩЕСТВЕННЫМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЭВАКУИРОВАННЫХ ЛИЦ И ОКАЗАНИИ ИМ ПОМОЩИ**

В первую очередь было выстроено тесное взаимодействие с МЧС России, Минобороны России, МИД России, ФСБ России, высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Представитель Уполномоченного вошел в состав специальной группы Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций межрегионального и регионального характера (далее также — Правительственная комиссия), в рамках участия в которой были урегулированы

многие актуальные вопросы, в том числе решен вопрос о возврате госпошлины, оплаченной эвакуированными гражданами при оформлении документов; упорядочен процесс реэвакуации людей к месту их постоянного жительства; ускорены процессы выплат ЕМП и др.

В оказании помощи эвакуированным лицам мы плотно работали с Уполномоченным по правам человека в Донецкой Народной Республике Д.В. Морозовой, Уполномоченным по правам человека в Луганской Народной Республике В.А. Сердюковой и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>.

соблюдения прав граждан, прибывших из Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики на территорию Российской Федерации».

<sup>1</sup> См. § 9.2 настоящего доклада.



Глава 2  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



*Посещение пунктов временного размещения  
совместно с представителями УВКБ ООН в России*

Находились в постоянном контакте с волонтерами, Ассоциацией юристов России и другими социально ориентированными общественными организациями и фондами, что позволяло решать конкретные вопросы, с которыми к нам обращались эвакуированные лица.

Мы были максимально открыты перед международным сообществом по вопросам пребывания на территории нашей страны эвакуированных, условий их проживания в ПВР, правовой и социальной поддержки. Были установлены плодотворные свя-



*Подписание Меморандума о взаимопонимании между Уполномоченным  
и Представительством УВКБ ООН в России. Октябрь 2022 года*



зи с УВКБ ООН, МККК и РКК. О складывающейся ситуации регулярно информировали международные организации и объединения омбудсменов<sup>1</sup>.

В рамках подписанного в октябре 2022 года Меморандума о взаимопонима-

нии и о сотрудничестве с представительством УВКБ ООН в России приняли участие в мониторинге соблюдения прав граждан в ПВР. Совместно посетили 13 ПВР в 5 субъектах Российской Федерации. В настоящее время эта практика продолжается.

### ТЕМАТИКА ОБРАЩЕНИЙ ЭВАКУИРОВАННЫХ ГРАЖДАН

В 2022 году к Уполномоченному от эвакуированных лиц поступило 4277 обраще-

ний, из них 14 — коллективные. Их тематика представлена на рис. 41.



Рис. 41. Тематика обращений эвакуированных лиц (февраль–декабрь 2022 года)

### ЭВАКУАЦИЯ

Большинство обращений касалось оказания помощи в эвакуации гражданских лиц на территорию России, с территорий, подвергшихся бомбежкам со стороны ВСУ. Россия многократно организовывала гуманитарные коридоры для эвакуации мирного населения и иностранных граждан с территории Украины, о чем Минобороны

России заранее уведомляло украинскую сторону, представителей МККК и ООН, посольства государств, граждане которых оказались в заложниках нацистского режима.

Открывались 8 гуманитарных коридоров на харьковском, луганском, донецком и крымском направлениях, два морских гуманитарных коридора, представляющих

<sup>1</sup> См. § 8.2 настоящего доклада.



*Эвакуация на территорию России с территорий,  
подвергшихся бомбежкам со стороны ВСУ*

собой безопасные полосы движения судов, в Черном море и в Азовском море<sup>1</sup>.

По всем коллективным и индивидуальным обращениям принимались меры во взаимодействии с ФСБ России, Минобороны России, другими государственными органами, уполномоченными по правам человека в ЛНР и ДНР. Гражданам оказывалась конкретная помощь в перемещении на территорию России, в пересечении Государственной границы Российской Федерации.

По просьбе Уполномоченного была включена в список Минобороны России на эвакуацию и **вывезена на территорию Российской Федерации** семья Ш. с двумя малолетними детьми (Ш-362 от 22.04.2022). Совместно с Уполномоченным по правам человека в Луганской Народной Республике В.А. Сердюковой организована **эвакуация и пересечение границы маломобильной гражданки Украины, находящейся в больнице на территории ЛНР**. Пожилому человеку была обеспечена перевозка и сопровождение. На территории России бабушку встретила внучка (вх. № К-1194 от 19.04.2022).

<sup>1</sup> См.: Информационные бюллетени Межведомственного координационного штаба Российской Федерации по гуманитарному реагированию на Украине // Министерство обороны Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://z.mil.ru/spec\\_mil\\_oper/bulletins.htm](https://z.mil.ru/spec_mil_oper/bulletins.htm) (дата обращения: 01.03.2023).



## СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫПЛАТЫ

Значительное количество обращений поступило по вопросам получения единовременных выплат и иных мер социальной поддержки. Оперативно включались в их разрешение. В результате удалось оказать содействие 5537 гражданам, в том числе по запросам региональных уполномоченных по правам человека.

Проблема своевременного получения ЕМП приобрела к середине апреля 2022 года системный характер, выплаты были осуществлены только по 48,7% от общего количества поданных заявлений на ее получение. Для разрешения ситуации мы обращались в рабочую группу Правительственной комиссии, в органы государственной власти, к Председателю Правительства

Российской Федерации М.В. Мишустину. С большим удовлетворением отмечаем, что наши предложения были восприняты и помимо пункта в Ростовской области организовано семь дополнительных пунктов оформления документов для выплаты ЕМП. Кроме того, в Методические рекомендации по выплатам ЕМП гражданам ДНР, ЛНР, Украины, которые прибыли на территорию России через регионы, не имеющие государственной границы с Украиной<sup>1</sup>, были внесены изменения, которые сняли спорные моменты, возникающие на практике, позволили ускорить получение эвакуированными ЕМП, существенно снизили динамику поступления обращений к Уполномоченному.

## ПОЛУЧЕНИЕ УБЕЖИЩА, РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА

Следующую по величине группу составили обращения по вопросам предоставления временного убежища и российского гражданства. В большинстве случаев заявители нуждались в консультации о порядке и условиях оформления документов различного

характера, о получении статуса временного убежища и российского гражданства в упрощенном порядке, иных вопросов легализации на территории нашей страны, просили о содействии в ускорении решения вопроса по направленным в органы внутренних дел



*Посещение пунктов временного размещения*

<sup>1</sup> Утверждены Протоколом заседания постоянно действующей рабочей группы Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности при угрозе и возникновении чрезвычайной ситуации межрегионального и федерального характера от 10 июня 2022 г. № 68.



Приемы граждан сотрудниками Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в пунктах временного размещения

заявлениям<sup>1</sup>. По данным вопросам оказано содействие **244 гражданам**.

Причина задержек с оформлением гражданства, миграционных карт нередко была связана с отсутствием у граждан необходимых документов, утерянных или оставленных дома во время спешной эвакуации.

*Житель г. Мариуполя, дом которого был разрушен ВСУ, обратился за помощью для себя и своих соседей. Он просил рассмотреть вопрос о приеме их в гражданство России в упрощенном порядке. Дело в том, что у многих под завалами пропали необходимые документы. Чтобы помочь людям, попавшим в сложную ситуацию, мы направили обращение в УВМ ГУ МВД России по Ростовской области. В результате **от 18 граждан приняты заявления о приобретении российского гражданства** (вх. № Г-1238 от 29.07.2022).*

Государство неоднократно вносило коррективы в законодательство, оперативно решая возникающие проблемы в данной

сфере. В мае 2022 года граждане ДНР, ЛНР и Украины, проживающие на территории Донбасса, включены в число лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке, в августе 2022 года установлено их право находиться в России без ограничения срока<sup>2</sup>.

Вместе с тем в отдельных случаях имели место как нарушения со стороны правоприменителей, так и недопонимания со стороны граждан порядка подачи документов и сроков их рассмотрения государственными органами, что свидетельствует о недостаточном информировании граждан и слабой разъяснительной работе.

*Гражданке Украины Р. без объяснения причины было отказано в приеме документов на оформление российского гражданства в упрощенном порядке, и она обратилась к нам за помощью. Из заявления следовало, что Р. имеет право на получение гражданства на основании Указа Президента Российской*

<sup>1</sup> См. § 3.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2022 г. № 585 «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6071.



Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 с учетом изменений, внесенных в него Указом Президента Российской Федерации от 4 мая 2022 г. № 255. Но ей было рекомендовано оформлять документы на общих основаниях в соответствии с Указом Президента России № 187, что предусматривало **более длительную процедуру и уплату различных госпошлин на большую сумму**. Изучив обращение Р., мы ходатайствовали перед ГУВМ МВД России о проведении проверки, по итогам которой **гражданике Р. выдан российский паспорт**

**в упрощенном порядке** (вх. № Р-432 от 31.05.2022).

С принятием в состав России новых территорий у людей появилось право на приобретение гражданства в результате признания их гражданами России, но обращения к Уполномоченному продолжают поступать и по вопросам разъяснения положений законодательства, и с просьбой о содействии в получении гражданства, поскольку не все эвакуированные могут подтвердить факт своего постоянного проживания на территориях, вошедших в состав России (нередко отсутствуют необходимые документы).

## СОДЕЙСТВИЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ

Просьбы об обеспечении прав детей касались получения образования в российских вузах и колледжах, школах и устройства в детские сады, получения социальной и медицинской помощи, алиментов, усыновления детей, прибывших из Донецкой и Луганской народных республик, установления местонахождения эвакуированных несовершеннолетних граждан, воссоединения с родственниками или законными представителями и оказания содействия в проезде к месту проживания.

Уполномоченный по правам человека в ДНР Д.В. Морозова попросила оказать содействие **в воссоединении приемного ребенка с родителями**. Случилось так, что судебное решение об усыновлении не успело вступить в силу и мальчик, который находился в школе-интернате на территории ДНР, из-за опасной обстановки вместе с другими детьми был централизованно эвакуирован в г. Курск. Чтобы помочь людям в сложной ситуации, мы обратились к Уполномоченному по правам человека в Курской области В.В. Фирсову, при активном участии которого **семья смогла воссоединиться** (вх. № М-905 от 13.05.2022).

Уполномоченным оказано содействие в обеспечении прав 89 детей, в том числе 35 человек устроены в учебные заведения. Оказано содействие в воссоединении с законными представителями и выезде к месту постоянного проживания 29 несовершеннолетним. А всего воссоединено 34 российских и украинских семьи.

Для решения гуманитарных задач этой категории Уполномоченным налажено взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка М.А. Львовой-Беловой, уполномоченными по правам человека в ДНР и ЛНР, органами опеки и попечительства Российской Федерации, ДНР и ЛНР, а также с украинской стороной.

12-летняя Кира и 9-летний Илья в результате боевых действий в г. Мариуполе потеряли родителей и получили минно-взрывные травмы в результате бомбежек и обстрелов украинскими войсками. **Дети были спасены российскими военными и доставлены из подвалов г. Мариуполя в г. Донецк, где им оказали высокотехнологичную медицинскую помощь**. По просьбе бабушки Ильи и дедушки Киры, проживающих на Украине, дети были переданы им под опеку, офор-



Сотрудники Аппарата Уполномоченного оказывают помощь в транспортировке ребенка к его родным на специальном медицинском транспорте

мать которую удалось при поддержке Уполномоченного по правам человека в ДНР Д.В. Морозовой, Советника Главы ДНР по правам ребенка Э.М. Федоренко и директора Государственной службы по делам семьи и детей ДНР С.А. Майбороды. Далее, сотрудники рабочего аппарата Уполномоченного выехали в ДНР, чтобы сопроводить опекунов к детям и организовать их возвращение через территорию России на Украину. Один ребенок транспортирован в лежащем положении, поэтому его перевозка осуществлялась специализированным автомобильным транспортом (24 апреля 2022 г.). В результате дети и их опекуны были доставлены в г. Москву, откуда вылетели в Турцию.

Также в обращениях к нам поднимался вопрос доступности российского высшего и среднего профессионального образования для лиц, прибывших с территорий ДНР, ЛНР и Украины. Помощь оказывалась не только по индивидуальным обращениям, но и на уровне системного разрешения проблемы. Работая с обращениями, мы столкнулись с тем, что многие старшеклассники из ДНР, ЛНР и Украины, не успев сдать ЕГЭ либо подтвердить результаты этих испытаний, попали в сложную ситуацию с перспективами дальнейшего обучения. В этой связи мы обратились к Министру науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фалькову с просьбой рассмотреть вопрос о возможности приема граждан из ДНР, ЛНР и Украины в российские образовательные организации высшего об-



разования без учета результатов ЕГЭ. На этот счет принято соответствующее постановле-

ние Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>, в котором учтены наши предложения.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЬЕМ

С момента вхождения в состав России четырех новых регионов количество просьб об обеспечении жильем в России, о содействии в предоставлении жилья, в получении компенсации за разрушенное жилье от месяца к месяцу увеличивается. Проблема имеет два аспекта: вопросы временного проживания вне ПВР и обеспечение жильем для постоянного места жительства.

Размещение граждан в ПВР полностью сняло проблемы с обустройством прибывающих в экстренном порядке граждан. Вместе с тем эта мера предусматривалась в качестве временной, а удаленность части санаториев и домов отдыха (выбранных в качестве ПВР) от учебных организаций и мест работы создает трудности для реализации многих прав. В этой связи заслуживает поддержки и распространения в других регионах опыт Нижегородской области по организации ПВР в квартирах, арендованных региональным правительством для прибывших граждан. Данный вид ПВР представляется наиболее эффективным и комфортным, поддержан международными представителями.

Остро стоит вопрос *регистрации по месту пребывания и жительства эвакуированных граждан*. Если размещенным в ПВР регистрация делается по месту пребывания, то для тех, кто ищет жилье самостоятельно, это серьезная проблема. Без согласия собственников жилых помещений оформить регистрацию невозможно, но не все арендаторы, знакомые,

родственники согласны пойти на этот шаг. В то же время многие россияне согласны размещать у себя эвакуированных граждан. Некоторые наши соотечественники, незнакомые с требованиями миграционного законодательства, ощутили на себе правовые последствия их нарушения<sup>2</sup>. На проблемы правоприменительной практики указывали уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

В результате работы **19 гражданам** оказано содействие в решении жилищных вопросов. Кроме того, в рамках действия *рабочей группы Правительственной комиссии* достигнута договоренность с Генеральным директором публично-правовой компании «Фонд развития территорий» о взаимодействии с Аппаратом Уполномоченного в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 18763.

*С жалобой на отказ в предоставлении жилищного сертификата к нам обратилась К., эвакуированная из г. Херсона со своей больной матерью. Обращение Уполномоченного в прокуратуру о проведении проверки доводов заявительницы помогло исправить ситуацию. Она с благодарностью **сообщила о получении жилищного сертификата**, а также о том, что все бывшие жители г. Смигиревка, которым ранее было отказано в предоставлении сертификатов, их получили (вх. № К-4727 от 15.12.2022).*

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2022 г. № 434 «Об утверждении особенностей приема на обучение по образовательным программам высшего образования, имеющим государственную аккредитацию, программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) в 2022 году» // СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2252.

<sup>2</sup> См. § 5.1 настоящего доклада.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1876 «О реализации мероприятий по переселению жителей г. Херсона и части Херсонской области, вынужденно покинувших место постоянного проживания и прибывших в экстренном массовом порядке на иные территории» // СЗ РФ. 2022. № 44. Ст. 7559.



## ОБУСТРОЙСТВО, ПЕРЕВОД В ИНОЙ ПВР

Обращения о предоставлении мест и обустройстве в ПВР в большинстве случаев поступали от граждан, самостоятельно пересекших границу. Всем им во взаимодействии с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации была оказана помощь.

Возникали вопросы перевода в иной ПВР для воссоединения с близкими и родственниками, а также в ПВР, расположенные ближе к медицинскому учреждению, в котором можно получить специализированное лечение.

*В ходе рабочей поездки в Приморский край на личном приеме к нам обратилась семейная пара, которая эвакуирована в г. Находка, а их дочь с пятью детьми размещена в ПВР в г. Владими́ре. Разлученная семья **просила о воссоединении**. Для этого мы написали письма: председателю*

*Российского Красного Креста П.А. Савчуку с просьбой помочь приобрести авиабилеты женщине с детьми, Уполномоченному по правам человека во Владимирской области Л.В. Романовой и Уполномоченному по правам человека в Приморском крае Ю.Б. Мельникову с ходатайством о сопровождении их в пути. В результате совместной работы **многодетная мать благополучно добралась до г. Находка Приморского края и воссоединилась с родителями, а дети встретились с бабушкой и дедушкой** (вх. № КЛ-632 от 12.08.2022).*

Всего по вопросам предоставления мест, обустройства в ПВР положительное разрешение получили 69 обращений в отношении 203 граждан, из них по 27 обращениям в отношении 54 граждан был решен вопрос об их переводе в указанные ими ПВР.

## ПЕРЕХОД ГРАНИЦЫ

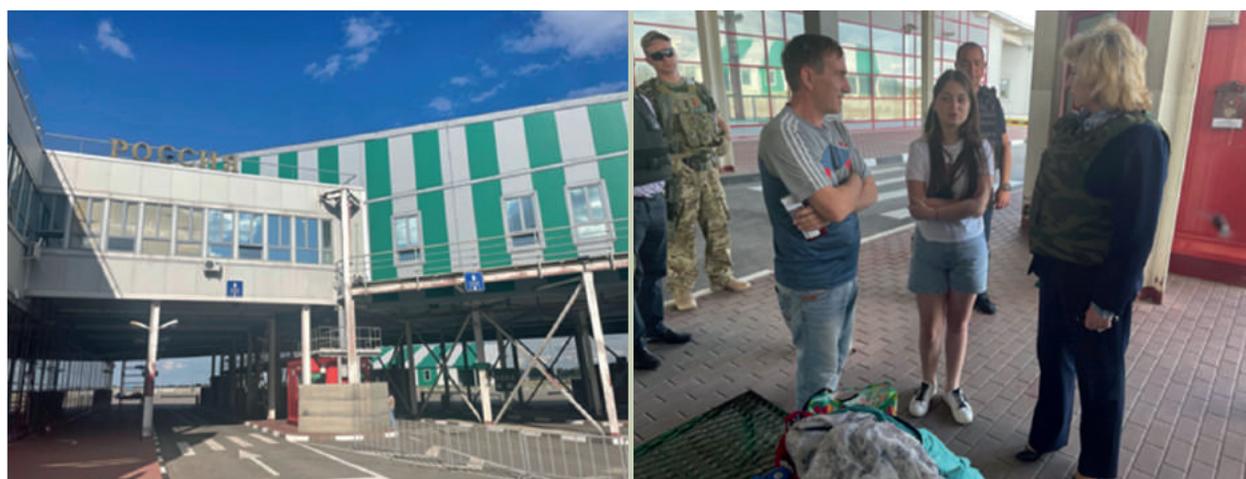
Уполномоченным оказывалось содействие в организации перехода границы в пунктах пропуска. Централизованный выезд жителей республик Донбасса в Россию с 18 февраля 2022 г. был организован, в первую очередь, для женщин, детей и людей пожилого возраста, но на границу с Россией стали приезжать граждане, самостоятельно покидавшие территорию конфликта. В ряде пунктов пропуска выстраивались очереди, как следствие, к нам стали поступать обращения по этому вопросу от самих беженцев и от их родственников-граждан России.

В целях оперативного разрешения возникающих ситуаций обращались за содействием в Погранслужбу ФСБ России, к уполномоченным по правам человека

в субъектах Российской Федерации, к региональным государственным органам Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Псковской областей.

Определенные трудности при пересечении белорусско-российской границы возникали у жителей Украины в случае отсутствия у них паспорта гражданина Украины либо загранпаспорта, свидетельства о рождении детей до 16 лет. На обращение Уполномоченного в МИД России (исх. № ТМ 17432-44 от 04.05.2022) о выработке необходимых правовых и правоприменительных мер поступил ответ о ведущейся работе по ратификации соглашения с Правительством Республики Беларусь<sup>1</sup> и временном обустройстве пунктов пропуска на объек-

<sup>1</sup> По итогам принят Федеральный закон от 27 января 2023 г. № 2-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территории государств — участников Договора о создании Союзного государства» // СЗ РФ. 2023. № 5. Ст. 699.



*Посещение контрольно-пропускного пункта Шебекино в Белгородской области.  
Июль 2022 года*

тах железнодорожной и автомобильной инфраструктуры на участке российско-белорусской границы в Смоленской области. С учетом ходатайств Уполномоченного Пограничной службой ФСБ России в индивидуальном порядке разрешался въезд ищущим убежище в нашей стране.

*Гражданке Украины В. по семейным обстоятельствам необходимо было временно приехать на территорию России, при этом у нее был только гражданский паспорт. Изучив ситуацию В., мы постарались ей помочь и подали запрос в ФСБ России.*

### МЕДИЦИНСКАЯ ПОМОЩЬ

В обращениях об оказании медицинской помощи граждане просили о содействии в назначении лечения, получении специализированной медицинской помощи, обеспечении необходимыми лекарствами (часто для лечения сахарного диабета), в организации реабилитации после хирургического вмешательства, многим требовалась психологическая помощь. За решением вопросов мы обращались в Минздрав России, в региональные органы исполнительной власти. Смогли оказать помощь 26 гражданам по 23 обращениям.

*Ответ оказался положительным. В нем сообщалось, что пограничные органы готовы пропустить В. через государственную границу по внутреннему паспорту гражданина Украины с условием четкого описания маршрута туда и обратно. **В результате заявительница смогла осуществить поездку** (вх. № 17715 от 12.08.2022).*

Всего по данной тематике положительно разрешено 91 обращение, по которому оказано содействие в переходе границы в пунктах пропуска 135 семьям и в возвращении 19 граждан к месту постоянного проживания.

*Гражданка Украины, временно проживающая на территории Республики Крым, сообщила на нашу горячую линию, что находится на 36-й неделе беременности, нуждается в медицинском обслуживании и постановке на учет, но ей отказывают из-за отсутствия полиса ОМС. Беременной срочно требовалась помощь. После нашего обращения в керченский родильный дом женщину **поместили в стационар и оперативно оказали ей помощь** (вх. № М-782 от 27.04.2022).*

## ОБМЕН ГРИВЕН НА РУБЛИ, ДОСТУПНОСТЬ БАНКОВСКИХ УСЛУГ

Прибывшие в Россию эвакуированные испытывали огромные финансовые затруднения и обращались к нам за помощью в организации обмена украинских гривен на российские рубли. В связи с этим Уполномоченный обратилась в Центральный банк Российской Федерации с ходатайством о разрешении данной проблемы, которое было удовлетворено. В соответствии с его

решением обменять валюту смогли граждане, постоянно проживавшие на территории Украины и экстренно прибывшие в Россию в 2022 году, а также получившие ранее средства в рамках мер социальной поддержки, при этом полученные при обмене денежные средства зачислялись на рублевый счет, открытый гражданином в Сбербанке и Российском национальном коммерческом банке.

## ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ

Просьбы о гуманитарной помощи касались самых различных вопросов — от сезонной одежды до медицинского оборудования. Старались оказывать ее незамедлительно. Удалось помочь 232 гражданам по 95 обращениям, без учета доставки необходимым людям предметов первой необходимости и продуктов в рамках гуманитарных акций Уполномоченного.

*Во время посещения ПВР в пос. Чайковского Клинского района 1 марта*

*2022 г. от беженцев поступали просьбы обеспечить их предметами первой необходимости: обувью, теплой одеждой. Кроме этого, граждане просили дать им **100 планшетов для обучения детей**, бактерицидные облучатели для очистки воздуха, тонометры и пульсоксиметры. Вопрос с обувью и одеждой был решен администрацией Клинского района в течение недели. **Планшеты для детей**, а также **медицинское оборудование***



*Передача детям из ДНР и ЛНР планшетов для обучения.  
Март 2022 года*



*для диагностических процедур мы привезли и передали эвакуированным жителям ДНР и ЛНР, размещенным*

*в ПВР в детском оздоровительном комплексе «Звонкие голоса» 30 марта 2022 г.*

## ВОЗВРАТ ГОСПОШЛИНЫ

В июле 2022 года стали поступать обращения по вопросам возврата денежных средств, уплаченных гражданами за совершение действий, связанных с приобретением гражданства Российской Федерации и за выдачу разрешения на временное проживание в Российской Федерации. Заявителям

давались разъяснения о категориях граждан, попадающих под действие Указа Президента Российской Федерации<sup>1</sup> и Федерального закона<sup>2</sup> о возврате госпошлины, при необходимости направлялись обращения в УВД регионов о принятии мер по возврату госпошлины заявителям.

## ОБМЕН ВОДИТЕЛЬСКИХ УДОСТОВЕРЕНИЙ

Одним из препятствий для осуществления трудовой деятельности было отсутствие права пользоваться водительскими документами, выданными компетентными органами ДНР, ЛНР и Украины. Граждане изъявляли готовность пройти медицинское освидетельствование, при необходимости пересдать экзамены, но только бесплатно.

*На основании анализа обращений эвакуированных лиц, а также мониторинга обеспечения прав тех, кто проживает в ПВР, были выработаны и внесены в федеральные органы власти предложения о совершенствовании законодательства, регулирующего правовое положение*

*эвакуированных лиц, в частности постановлениями Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1143<sup>3</sup> и от 2 декабря 2022 г. № 2216<sup>4</sup> отменена оплата государственной пошлины за обмен водительских удостоверений<sup>5</sup>, утверждены особенности предоставления госуслуг по регистрации транспортных средств и выдаче водительских удостоверений относительно лиц без гражданства, иностранцев и граждан России, постоянно проживавших на территориях ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей, а также введен мораторий на привлечение к ответственности за управление транспортным средством без ОСАГО.*

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2022 г. № 440 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» и Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ч. III. Ст. 5455.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 322-ФЗ «О внесении изменений в статью 333<sup>35</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ч. III. Ст. 5289.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4838.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2022 г. № 2216 «Об особенностях предоставления государственных услуг по регистрации транспортных средств и выдаче водительских удостоверений, а также о внесении изменения в пункт 14 Правил государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202212060033> (дата обращения: 08.12.2022).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5290.



Большинству обратившихся удалось оказать содействие в восстановлении и замене води-

тельских удостоверений, а также в возврате госпошлины (35 гражданам по 28 обращениям).

## ТРУДОУСТРОЙСТВО

Обращения с просьбами об оказании содействия в трудоустройстве касались оформления увольнения в связи с эвакуацией на территорию России, поиска работы, осуществления трудовой деятельности в отсутствие необходимых разрешений на работу. Оказана помощь в трудоустройстве 7 гражданам по 6 обращениям.

Для решения проблемы на системном уровне Уполномоченным поднимался вопрос о льготном получении патентов на работу гражданами ДНР и ЛНР перед Минтрудом

России и Рострудом, которые приняли соответствующие меры по организации работы по содействию в трудоустройстве граждан Украины, ДНР и ЛНР в экстренном порядке. В августе 2022 года принят Указ Президента Российской Федерации, предусматривающий трудоустройство в России граждан ДНР и ЛНР без оформления разрешений на работу и патентов<sup>1</sup>. На главной странице единой цифровой платформы «Работа в России» создан специальный раздел «Информация для вынужденно прибывших лиц».

## РАЗЪЯСНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В обращениях по вопросам о разъяснении норм российского законодательства, порядка и условий получения тех или иных льгот заявители спрашивали, какими правами обладают иностранные граждане в России, что полагается эвакуированным в связи с решением России обеспечить максимально комфортные условия для прибывающих из ДНР, ЛНР и Украины, какой гражданский статус и как они могут

его получить в России. Треть обращений составляли просьбы подробно и доступно, понятным языком объяснить, в какой орган власти требуется обратиться за разрешением своего вопроса, как должна быть сформулирована «казенным» языком просьба о получении того или иного пособия, документа, статуса. По данным вопросам давались устные консультации (517) и подготовлены письменные разъяснения (135).

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

В целом положительное решение получили **2498** обращений эвакуированных лиц, в том числе 10 коллективных. Нашу поддержку получили **9032** человека.

Совместно с представителями региональных органов власти, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской

Федерации, неправительственными организациями с февраля по декабрь 2022 года Уполномоченным и сотрудниками Аппарата посещено 116 ПВР в 31 субъекте Российской Федерации<sup>2</sup>, осуществлено 1292 личных приема граждан, по итогам которых зарегистрировано 430 обращений, а по остальным даны

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2022 г. № 585 «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6071.

<sup>2</sup> Были осуществлены выезды в ПВР, расположенные в следующих регионах: в республиках Кабардино-Балкарская, Крым, Мордовия, Татарстан, Чувашия, в Хабаровском крае, в Астраханской, Брянской, Белгородской, Владимирской, Волгоградской, Воронежской, Калужской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Орловской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областях.



Рис. 42. Количество положительно разрешенных обращений эвакуированных лиц в 2022 году

консультации или удалось оказать содействие на месте. В декабре 2022 года личный прием с группой граждан, эвакуированных с территории Донбасса и Украины в ПВР г. Брянска, состоялся на встрече в Доме прав человека (зарегистрировано 27 обращений, которые ка-

сались вопросов жилья, легализации и восстановления документов, оформления льгот, пенсий и иных выплат, поступления в вуз и других вопросов).

Гуманитарные акции Уполномоченного в сотрудничестве с Российским Красным



Отправка гуманитарной помощи в ДНР (июль 2022 года) и ЛНР (август 2022 года) совместно с Генеральным директором Благотворительного фонда «Фонд помощи детям имени Примакова Е. М.» Романовым Л. М. и Генеральным директором Фонда поддержки и развития общественных инициатив и социальных программ в области журналистики, просвещения, культуры и спорта «Планета» Мальсаговым И. Б.

Крестом, благотворительными фондами, волонтерами позволили собрать и доставить на Донбасс свыше 30 тонн гуманитарного груза (одежду, продукты питания, предметы

первой необходимости, гаджеты и т.д.). Наиболее масштабной стала акция «От сердца к сердцу», открытие которой состоялось в Доме прав человека 18 июля 2022 года.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ И УСИЛЕНИЮ ГАРАНТИЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЭВАКУИРОВАННЫХ ГРАЖДАН

На Всероссийском координационном совете уполномоченных по правам человека 17–18 ноября 2022 г. перед представителями органов государственной власти озвучивались, а также направлялись предложения по решению системных проблем, по которым в конце 2022 — начале 2023 года были предприняты необходимые меры, в том числе приняты:

Федеральный закон от 17 февраля 2023 г. № 17-ФЗ «Об особенностях пенсионного и дополнительного социального обеспечения граждан, проживающих на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»<sup>1</sup>;

постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2022 г. № 2216 «Об особенностях предоставления государ-

ственных услуг по регистрации транспортных средств и выдаче водительских удостоверений, а также о внесении изменения в пункт 14 Правил государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>2</sup>;

постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2023 г. № 11 «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по реализации трудовых, пенсионных и социальных прав отдельных категорий лиц, а также примерного перечня документов (сведений), представляемых для рассмотрения в межведомственную комиссию по реализации трудовых, пенсионных и социальных прав отдельных категорий лиц»<sup>3</sup>.



Посещение эвакуированными Дома прав человека.  
Ноябрь 2022 года

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2023. № 8. Ст. 1195.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2022. №50. Ч. IV. Ст. 8922.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2023. № 3. Ст. 570.



На Всероссийском координационном совете уполномоченных по правам человека также предлагалось:

обеспечить беспрепятственный доступ к образованию детей беженцев (языковой барьер, несоответствие уровня знаний, отставание в учебных программах, психологические проблемы, культурные различия);

создать систему психологического сопровождения эвакуированных граждан;

региональным органам власти более предметно заниматься вопросами трудоустройства эвакуированных граждан.

Для граждан, вынужденно покинувших территории ДНР и ЛНР, в интересах реализации их жилищных прав уполномоченные по правам человека полагают целесообразным предусмотреть возможность приобретения жилья в других регионах России, обеспечив льготное ипотечное кредитование для прибывших в экстренном массовом порядке не только на территории Дальневосточного федерального округа.

В целях обеспечения права на образование, медицинскую помощь, получение региональных выплат, жилищных и трудовых

выплат и иных форм социальной поддержки в качестве временной меры предлагается **распространить опыт Нижегородской области по организации ПВР в квартирах**, арендованных региональным правительством для прибывших граждан.

Важно развивать **программы правового просвещения граждан**, прибывших из ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, а также освобожденных территорий Украины, о правах и обязанностях на территории России, формах и порядке реализации своих прав, способах их защиты<sup>1</sup>.

Необходим комплекс **мер, направленных на получение детьми и подростками**, прибывшими из ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, а также освобожденных территорий Украины, **образования**, соответствующего их возрасту и уровню подготовки.

В целях **трудоустройства эвакуированных лиц** целесообразно, на наш взгляд, принять дополнительные меры по переобучению эвакуированных граждан, а также по адресному решению проблем занятости с учетом их квалификации и потребностей регионального рынка труда.

## 2.2. ЗАЩИТА ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

На протяжении восьми лет Россия, да и все мировое сообщество, были свидетелями геноцида и массового нарушения общепризнанных прав человека на Донбассе и на Украине. В этой связи проведение Российской Федерацией специальной военной операции (СВО) стало закономерным и вынужденным шагом, направленным на защиту суверенитета нашей страны и русского мира.

Российским государством был установлен комплекс дополнительных гарантий для участников СВО и членов их семей, который постоянно дополняется (рис. 43).

Для решения задач специальной военной операции и обеспечения гарантий ее участникам объединилась вся страна. Эта деятельность стала приоритетной функцией для многих государственных органов. В целях координации их работы со 2 марта 2022 г. на базе Национального центра управления обороной Российской Федерации создан *Межведомственный координационный штаб по гуманитарному реагированию в связи с ситуацией на Украине*. В его состав вошел также представитель Уполномоченного.

<sup>1</sup> См. § 7.2 настоящего доклада.

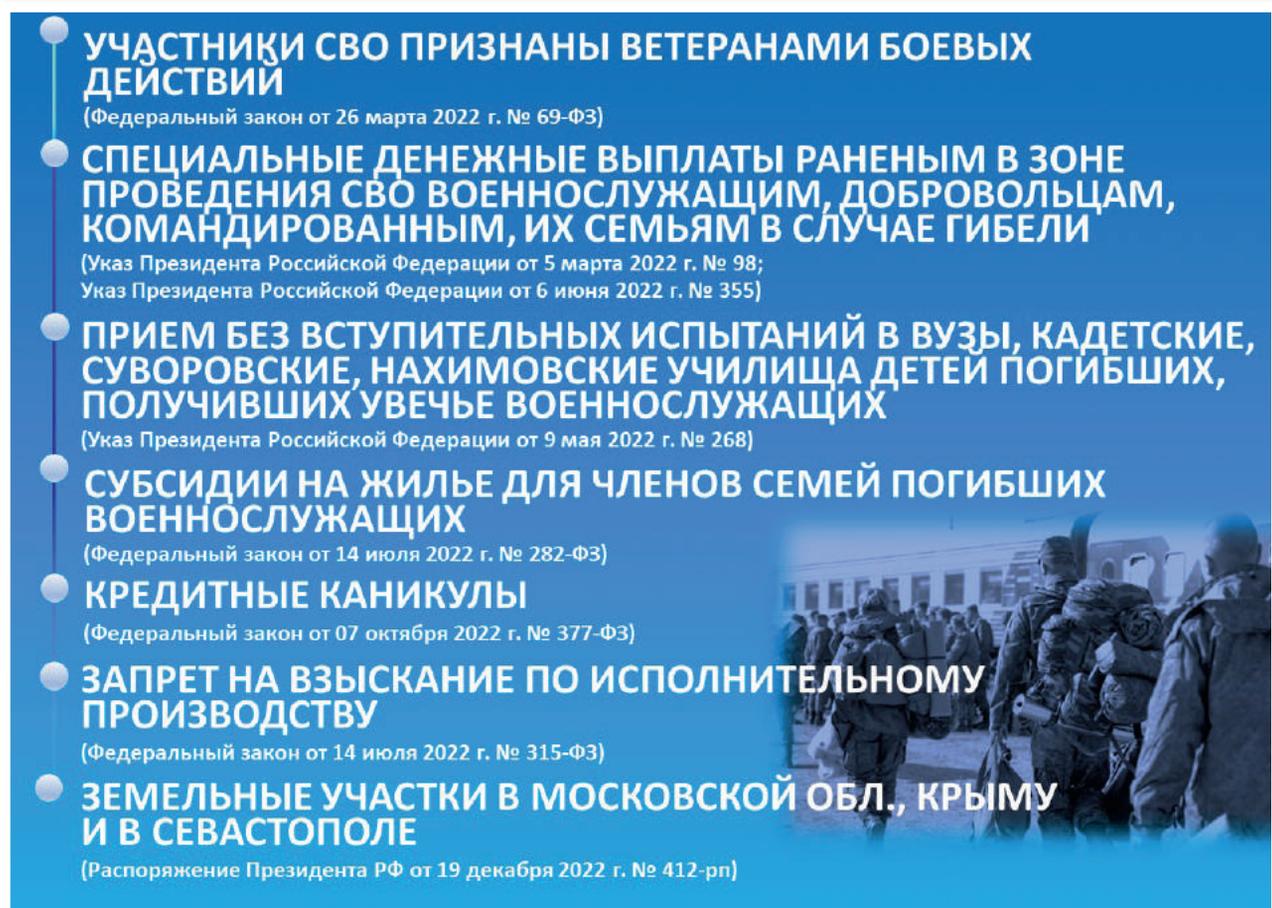


Рис. 43. Меры поддержки участников СВО и членов их семей

Свою задачу на период проведения СВО мы видели в том, чтобы в пределах компетенции защищать права и законные интересы участников СВО и членов их семей, своевременно реагировать на обращения о невыполнении правовых актов об установленных для них гарантий, а в рамках гуманитарного направления деятельности — содействовать поиску пропавших без вести на Украине, освобождению из плена рос-

сийских военнослужащих и возвращению на Родину гражданских лиц, насильственно удерживаемых украинскими властями, оказывать общечеловеческую помощь родным и близким участников СВО и гражданским лицам, пострадавшим от украинских репрессий, помогать в эвакуации граждан на территорию России, в поиске родных и близких и воссоединении семей, противодействовать фейкам.

## ФОРМЫ РАБОТЫ УПОЛНОМОЧЕННОГО

С первых дней проведения СВО работа Apparата Уполномоченного была коренным образом перестроена, задействован имеющийся и создан специальный инструментарий для экстренного рассмотрения обращений от участников СВО, их родных и близких: специальная мониторинговая рабочая груп-

па, круглосуточная горячая линия, Интернет-приемная, специальный рабочий чат и другие механизмы (см. рис. 44).

Были установлены максимально сжатые сроки рассмотрения обращений: 24 часа с момента поступления, за исключением обращений, требующих безотлагательного ре-



агирования. Уполномоченный и сотрудники Аппарата постоянно находились на связи с родственниками и близкими военнослужащих, сообщая им информацию о мерах, предпринимаемых Минобороны России, государственными органами, непосредственно нами по оказанию помощи военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, а также добровольцам, оказавшимся в экстремальных ситуациях. Мы понимаем, как важно услышать живой голос, а не прочесть формальный ответ.

Проведено 377 личных приемов, из них 16 непосредственно Уполномоченным (приемы в Доме прав человека, в ходе посещения раненых в госпиталях, по видеоконференц-связи, зачастую в приемных региональных уполномоченных по правам человека, при встрече в регионах с родными наших военнослужащих, попавших в плен, без вести пропавших или погибших).

Выстроено тесное взаимодействие с соответствующими подразделениями МИД России и Минобороны России.

Начиная с 29 июля 2022 г. был установлен контакт с украинским уполномоченным по правам человека, достигнуты договоренности о принципах ведения диалога и механизмах оказания помощи гуманитарного характера как военнослужащим, так и гражданским лицам. В ходе очных встреч мы обменивались списками пленных и без вести пропавших, гражданских лиц, нуждающихся в гуманитарной помощи, в том числе связанной с воссоединением семей, обеспечением лекарственными средствами или медицинской помощью, с эвакуацией на территорию другого государства. Данное взаимодействие позволило решить ряд важных вопросов, в том числе установить судьбу 22 российских военнослужащих, которые числились без вести пропавшими (9 из них впоследствии



Рис. 44. Инструментарий работы Уполномоченного по обеспечению и защите прав человека в связи с проведением специальной военной операции



возвращены из плена), прояснить ситуацию и оказать медицинскую помощь находившимся в заложниках у ВСУ российским морякам. Со своей стороны на взаимной основе также оказывали украинскому омбудсмену гуманитарную помощь в рамках своей компетенции.

Установлено взаимодействие с МККК и с РКК в части постоянного обмена информацией о военных и гражданских лицах, с вопросами о судьбе которых к нам обратились их родные и близкие.

Нами направлялись обращения в международные органы об обязанности украинской власти соблюдать Женевскую конвенцию об обращении с пленными, не допускать издевательств и насилия над ними. В частности, такие обращения были направлены Верховному комиссару ООН по правам человека, Генеральному секретарю Совета Европы, Комиссару Совета Европы по правам человека, Директору Бюро по демократическим институтам и правам человека, Генеральному секретарю ОБСЕ,

Председателю Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. В адрес МККК передано более ста обращений о содействии в установлении местонахождения и необходимости посетить конкретных военнослужащих, содействовать в оказании им медицинской помощи и передачи от них сообщений и писем родным и близким, обратившимся в их адрес.

Мы также посещали украинских пленных, в том числе раненых, сообщали информацию о состоянии здоровья их родным.

*17 октября 2022 г. в ходе российско-украинского обмена граждан в Запорожской области впервые встретилась с украинским омбудсменом, наметили дорожную карту совместной работы, обменялись списками людей, которые числятся без вести пропавшими.*

## МАСШТАБЫ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

По вопросам оказания помощи военнослужащим и гражданским лицам, а также членам их семей в период проведения

специальной военной операции поступило **10 817** обращений, в том числе **531** коллективное. Тематика обращений показана на рис. 45.

## ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ В ВОЗВРАЩЕНИИ ИЗ ПЛЕНА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Получив информацию о нахождении наших военнослужащих в украинском плену, работали по трем главным направлениям:

1) добивались оказания им необходимой медицинской помощи, недопущения пыток, издевательств, обеспечения условий содержания, соответствующих Женевской конвенции 1949 года;

2) содействовали включению их в обменные списки и возвращению на Родину;

3) устанавливали связь с их семьями и информировали родных и близких о мерах,

предпринимаемых нашим государством по оказанию помощи и возвращению домой.

Данная работа проводилась при координации и во взаимодействии с Минобороны России и другими государственными органами, которые делали все возможное, чтобы вернуть наших военнослужащих, попавших в плен. По каждому нашему солдату и офицеру мы обращались в МККК с просьбой об их посещении и принятии мер по возвращению, вели переговоры с украинским омбудсменом, апеллировали к международному сообществу.



Рис. 45. Тематика обращений к Уполномоченному по вопросам защиты прав человека и оказания помощи в связи с проведением специальной военной операции в 2022 году

В случае, если нам становилось известно о пытках, издевательствах, насилии, понуждении родственников к противоправным действиям либо вымогательстве с них денег в обмен на жизнь пленных, направляли материалы в органы прокуратуры и следственные органы. По нашим ходатайствам **возбуждено более 30 уголовных дел.**

Определенную помощь в установлении места нахождения российских военнослужащих, в получении информации об условиях их содержания в плену оказывал МККК, с президентом которого мы провели несколько встреч. Представители МККК по нашей просьбе также посетили несколько сотен российских военнослужащих, находящихся в плену.

*Были установлены рабочие контакты с офисами Президента МККК П. Маурера, а затем сменившей его в октябре 2022 г. М. Споляррич.*

В рамках правозащитной дипломатии нами постоянно ведется диалог с украинской стороной о создании нормальных условий для осужденных российских военнослужащих, включая предоставление

качественной медицинской помощи, получение необходимых медикаментов, предоставление возможности общения с родственниками по телефону.

Уполномоченный постоянно находилась на связи с родными и близкими военнослужащих, принимающих участие в СВО. В течение суток со дня поступления обращения направлялись запросы Уполномоченного, чаще всего в Минобороны России, о чем заявителю в тот же день сообщалось по телефону или по электронной почте. На этом работа с обращением не заканчивалась. Если речь шла о розыске пропавших, о получении информации о судьбе близких, после выяснения всех обстоятельств сотрудники Аппарата Уполномоченного вновь связывались с родственниками по телефону или отправляли им письма. Огромную роль в поддержке семей наших военнослужащих играют уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, которые находились с ними на постоянной связи. Нами с первых дней СВО был налажен на системной основе обмен информацией о судьбе наших военнослужащих, что позволило оперативно информировать род-



Обмен пленными военнослужащими и возвращение гражданских российских моряков. Запорожская область. Октябрь 2022 года

ных и близких, дойти до каждого, кто нуждался в нашей помощи.

По вопросам пленным к нам обращались не только российские граждане, **более 1000 обращений** (по состоянию на 1 апреля 2023 г.) поступило от родственников украинских военнослужащих, задержанных в ходе проведения СВО, о подтверждении их местонахождения, о состоянии их здоровья и условиях содержания. Спрашивали, рас-

пространяются ли на них положения Женевской конвенции, в ряде случаев просили не возвращать родных на Украину, опасаясь за их жизнь. Им давались соответствующие разъяснения.

В целом же представляется необходимым установить на уровне закона правовой статус для лиц, задержанных за противодействие специальной военной операции.

### ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ В УСТАНОВЛЕНИИ МЕСТА НАХОЖДЕНИЯ, РОЗЫСКЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Родные российских военнослужащих обращались к Уполномоченному за помощью в получении информации о месте их нахождения, указывая, что с ними длительное вре-

мя нет связи по телефону, а командиры воинских частей, где служили их близкие, не дают по этому поводу пояснений. В результате взаимодействия с Минобороны России, си-



ловыми органами, международными организациями, украинским омбудсменом установ-

лено местонахождение 1210 военнослужащих, о чем сообщено их родственникам.

### ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ В СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ СРОЧНОЙ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Еще одна значительная группа обращений включала письма о содействии в соблюдении прав и законных интересов военнослужащих, участвующих в СВО.

Так, на начальном этапе проведения СВО поступали обращения по вопросам участия там солдат срочной службы. На этот счет, как известно, был установлен категорический запрет Верховного Главнокомандующего. По каждому такому обращению работали вместе с Минобороны России, Главной военной прокуратурой. Если такие факты подтверждались, то военнослужащие возвращались к месту постоянной дислокации.

*По обращению к Уполномоченному матери рядового срочной службы П. с просьбой оказать содействие в расторжении контракта, который, по ее мнению, был заключен незаконно (без его согласия), и вернуть сына из зоны СВО на территорию Российской Федерации нами*

*инициирована прокурорская проверка. В результате принятых совместно с органами военного управления мер П. возвращен в пункт постоянной дислокации военной части и приказом командира войсковой части в связи с истечением срока военной службы по призыву уволен в запас (вх. № П-435 от 14.04.2022).*

Равным образом Минобороны России и Главной военной прокуратурой проводились оперативные проверки по каждому нашему сигналу о принуждении к подписанию контракта на прохождение воинской службы военнослужащими срочной службы, о привлечении солдат срочной службы к выполнению задач СВО. Незаконные решения были отменены в отношении 8 солдат.

Всего по вопросам контракта и соблюдения служебных прав оказано содействие 61 военнослужащему.

### ОКАЗАНИЕ МЕДИЦИНСКОЙ И МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

О содействии в получении медицинской помощи поступали обращения от военнослужащих, принимавших участие в специальной военной операции, родственники просили о переводе их близких на лечение в центральные госпитали, где имеются необходимые узкие специалисты, либо ближе к дому, о проведении комиссии для определения годности к военной службе либо о выдаче документов для получения денежных выплат. По каждому обращению разбирались вместе с Минобороны России и старались помочь. Всего оказана помощь 10 заявителям.

С целью мониторинга осуществлены посещения раненых военнослужащих в военных госпиталях Минобороны России.

*Навестили военнослужащих, проходящих лечение в ФГБУ «3 ЦВКГ им. А.А. Вишневецкого» Министерства обороны Российской Федерации (май 2022 г.), в военных госпиталях в г. Севастополе (апрель 2022 г.) и Белгородской области (июнь 2022 г.). Убедились в том, что госпитали оснащены всем необходимым современным оборудованием, медицинский персонал делает все возможное для лечения и реабилитации военнослужащих.*

Родственники и близкие погибших, плененных и пропавших без вести военнослужащих зачастую нуждаются в морально-психологической помощи. Эту гуманитарную задачу мы решали в ходе работы с заявителями как непосредственно, так и привлекая специалистов Департамента психологической работы Минобороны России. Был создан механизм оперативного обмена информацией о семьях военнослужащих, нуждающихся в подобной поддержке. В результате специалистами-психологами региональных центров психологической работы военных округов была оказана психологическая помощь и организовано их психологическое сопровождение.

Специалистами Департамента психологической работы Минобороны России проведен мастер-класс практической работы

с заявителями для сотрудников Аппарата Уполномоченного и региональных уполномоченных по правам человека. Это позволило повысить эффективность работы с обратившимися к нам родственниками военнослужащих.

Накопленный опыт свидетельствует, что необходим комплексный подход к решению вопросов восстановления здоровья военнослужащих, вернувшихся после выполнения задач в рамках СВО, возвращения душевного равновесия родственникам и членам семей участников СВО. Такая поддержка должна включать наряду с медицинской и оказание психологической помощи, а также психологическое сопровождение в период социальной реабилитации военнослужащих и членов их семей, членов семей и родственников погибших.

## ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Как мы отмечали выше, государство установило комплекс мер социальной поддержки военнослужащих, участвующих в СВО, и членов их семей. В абсолютном большинстве случаев эти дополнительные гарантии действуют. Но граждане не всегда осведомлены о наборе этих мер поддержки, механизмах их получения. Встречаются случаи невыпол-

нения в полном объеме и в установленные сроки взятых на себя государством обязательств перед участниками СВО и членами их семей.

Большая часть поступивших обращений касалась именно разъяснения порядка получения причитающихся выплат за травмы или смерть военнослужащего, содействия в получении таких выплат,



Посещение мобилизационного центра в Екатеринбурге. Октябрь 2022 года



денежного довольствия, восстановления утраченных документов, жилищных вопросов, алиментных обязательств и др. Многие заявители просили оказать содействие в признании участником боевых действий вследствие задержек с оформлением и переоформлением необходимых документов.

*В июле 2022 г. к нам обратился военнослужащий А. по вопросам получения денежного довольствия, страховой и единовременной выплаты за ранение. Во время нахождения в плену его банковские реквизиты были изменены, чтобы денежное довольствие поступало на счет супруги. После освобождения из плена, где он находился на заводе «Азовсталь» 74 дня, были внесены изменения в реквизиты, однако получатель остался прежним, поэтому страховая и единовременная выплаты за ранения начислены не были, и здесь содействие Уполномоченного ускорило решение вопроса. Военнослужащему **выдано удостоверение ветерана боевых действий, внесены изменения в банковские реквизиты и начислено денежное довольствие, единовременная выплата за полученные ранения и иные выплаты** (вх. № БД356483 от 08.08.2022). Указом Президента Рос-*

*сийской Федерации за проявленные отличия в ходе проведения СВО А. награжден медалью «За отвагу».*

С благодарностью отмечаем, что в ноябре 2022 года законодатели распространили статус ветерана боевых действий на добровольцев, участвующих в СВО, а на тех, кто получил ранения, контузии, увечья и другие заболевания при выполнении задач СВО, — статус инвалида боевых действий. Добровольцам и членам их семей, согласно закону<sup>1</sup>, положены льготы, в том числе единовременные и ежемесячные выплаты, право на единовременную выплату на строительство или покупку жилья, компенсация затрат на оплату жилья и другие. До внесенных в законодательство изменений решать проблемы приходилось в индивидуальном порядке.

Поступали также обращения по вопросам социального обеспечения семьи в отсутствие кормильца, оказания содействия в получении алиментов, в погашении кредита и в преодолении бытовых трудностей (плата за аренду жилья, покупка продуктов и предметов первой необходимости) вследствие того, что банковская карточка находится у военнослужащего, и по другим темам. По всем обращениям принимались соответствующие меры реагирования. Всего оказана помощь по данным вопросам 59 заявителям, в том числе 3 — в получении жилого помещения.

## ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ В ВОЗВРАЩЕНИИ НА РОДИНУ ГРАЖДАНСКИХ ЛИЦ, УДЕРЖИВАЕМЫХ УКРАИНСКИМИ ВЛАСТЯМИ

В начале марта 2022 года к нам поступили обращения родственников российского экипажа судна Millenial Spirit, которые сообщали, что 25 февраля 2022 г. танкер, шедший под молдавским флагом, **подвергся ракетному обстрелу** в нейтральных водах Черного моря. На борту судна вспыхнул пожар, спасательные шлюпки были уничтожены, а 10 чело-

век экипажа покинули судно в спасательных жилетах. Далее, они были доставлены в больницу г. Черноморска Одесской области, где от полученных ран скончался капитан танкера. Остальных моряков, без вещей и средств к существованию, выгнали из больницы. Встревоженные родственники просили нас помочь морякам вернуться на Родину.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8317.



Руководствуясь принципом гуманизма, мы незамедлительно обратились в Минобороны России и МИД России, к Президенту МККК, главе миссии МККК на Украине, главе миссии МККК в России, Беларуси и Молдове, Верховному комиссару ООН по правам человека, к украинской стороне, главам международных ассоциаций защитников прав человека, а также делали неоднократные публичные заявления, включая видеообращение. В результате общих усилий состоялся российско-украинский обмен гражданами, и наши моряки **вернулись на Родину**. Сотрудники аппарата Уполномоченного помогли им оперативно восстановить документы, установить связь с Российским профсоюзом моряков и добраться домой.

*25 марта 2022 г. в Доме прав человека моряки получили временные удостоверения личности граждан Российской Федерации. Кроме этого, нами **организована доставка в Россию праха капитана** судна *Millenial Spirit*, который благодаря неравнодушию и четкой работе МИД России 12 мая 2022 г. был доставлен в его родной г. Волгоград. 14 мая 2022 г. при содействии Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова прах капитана с воинскими почестями захоронен.*

В это же время к Уполномоченному начали поступать обращения от родственников и членов экипажей 10 торговых судов, незаконной удерживаемых украинской стороной на судоремонтных заводах г. Измаила. Всего на суднах находилось 87 человек, в том числе женщины. У каждого судна была выставлена вооруженная охрана, членам экипажа запрещалось выходить на берег. Более 8 месяцев они фактически находились в замкнутом пространстве, в состоянии стресса, в отчаянном положении. На этом фоне у многих моряков развились тяжелые заболевания.

Уполномоченный и сотрудники Аппарата все 8 месяцев, пока моряки удерживались на Украине, находились на связи с родственниками моряков. По просьбе Уполномоченного их посетили представители украинского омбудсмана. Совместные усилия принесли положительный результат. 17 октября 2022 г. при нашем непосредственном участии состоялся **долгожданный обмен всех российских гражданских моряков**. В Доме прав человека прошла встреча с капитанами кораблей. В настоящее время мы продолжаем решать ряд вопросов, которые возникли у моряков в связи с длительным их отсутствием на работе и дома.

Всего благодаря огромной работе, проделанной по поручению Президента Рос-



*Возвращение моряков, встреча в Доме прав человека.  
Октябрь 2022 года*



сийской Федерации, Минобороны России, ФСБ России, МИД России при нашем участии, в несколько этапов были освобождены 117 незаконно удерживаемых в Украине членов экипажей гражданских судов.

Кроме того, при непосредственном содействии Уполномоченного возвращены на

Родину **45 российских дальнбойщиков**, которые незаконно были задержаны на территории Украины на таможенном пункте Ужгород-центральный, а также 4 гражданских сотрудника АО «Атомспецтранс».

### ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАНСКИХ ЛИЦ НА ОСВОБОЖДЕННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Граждане освобожденных территорий обращались по таким гуманитарным вопросам, как содействие в решении вопроса о ремонте или восстановлении разрушенного ВСУ жилища, о получении необходимых лекарств, детских вещей,

инвалидных колясок, одежды, иных предметов первой необходимости. Кроме адресной помощи 5 заявителям, была осуществлена доставка необходимых предметов в рамках гуманитарных акций Уполномоченного<sup>1</sup>.

### ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ В УЛУЧШЕНИИ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИХ И БЫТОВЫХ УСЛОВИЙ СЛУЖБЫ

В начале проведения СВО поступали отдельные обращения о слабом **материально-техническом оснащении военнослужащих СВО** (отсутствие касок, аптечек, спальников и т.п.). Их поток со временем прекратился, поскольку был осуществлен разворот промышленности на производство всего необходимого для армии, граждане и общественные организации организовали системный сбор средств и гуманитарные поставки нашим бойцам на передовую.

Консолидация сил общественности, института государственной правозащиты, органов государственной власти как главное условие защиты прав граждан, в том числе в обеспечении прав военнослужащих и членов их семей, стало одним из уроков СВО. Перед лицом новых вызовов и угроз объединились все структуры российского общества. Сплоченность нации

ярко проявляется и в гуманитарных акциях поддержки военнослужащих, принимающих участие в специальной военной операции.

*С большим удовлетворением отмечаем патриотический подъем и большое количество гуманитарных акций в поддержку участников СВО. Во многих из них мы участвуем. Среди них: проект ОНФ по поддержке бойцов и мирных жителей **«ВСЕ ДЛЯ ПОБЕДЫ!»**; всероссийская акция **«ПИСЬМО СОЛДАТУ»** общероссийского общественного движения «Ветераны России», МРОО «Братство Ветеранов 245 полка» и Фонда «Боевое единство»; женское движение **«КАТЮША»**; проекты групп волонтеров; **проект «Ребятам Z»**; помощь патриотов, например **Сергея Пускепалиса** и др.*

<sup>1</sup> См. § 2.1 настоящего доклада.



## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ



Рис. 46. Основные результаты деятельности по вопросам защиты прав человека и оказания помощи в связи с проведением специальной военной операции (по состоянию на 1 апреля 2023 г.)



## ВОПРОСЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО УКРЕПЛЕНИЯ ГАРАНТИЙ ПРАВ УЧАСТНИКОВ СВО И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

В целях дальнейшего укрепления гарантий прав участников СВО и членов их семей представляется справедливым внесение изменений в региональное законодательство, определяющее социальные выплаты в случае ранения или смерти военнослужащего-участника СВО, которые бы предусматривали возможность **осуществлять** такие **выплаты** военнослужащему или членам его семьи **по месту постоянной регистрации военнослужащего**. В настоящее время в случае призыва по месту временной регистрации военнослужащему порой отказывают в региональных выплатах в связи с ранением, а родственникам в связи со смертью военнослужащего, как по месту постоянной регистрации (не был призван в данном регионе), так и по месту временной регистрации (не является жителем данного региона).

Требует дополнительной проработки вопрос правоприменительной практики в отношении **признания умершим пропавшего без вести при выполнении задач СВО**. Право командиров воинских частей или Минобороны России обращаться в суд с такими заявлениями повысит уровень гарантий прав членов семей военнослужащих.

Кроме того, наш опыт свидетельствует, что необходима **комплексная система реабилитации участников боевых действий**, которая охватывает профильные военно-медицинские организации, учреждения гражданской медицины, а также благотворительные и волонтерские объединения, общественные ветеранские организации и другие институты гражданского общества. Восстановление здоровья военнослужащих, вернувшихся после выполнения задач СВО, возвращение душевного равновесия родственникам и членам семей участников СВО должно включать наряду с медицинской

оказание психологической помощи, а также психологическое сопровождение в период социальной реабилитации военнослужащих и членов их семей, членов семей и родственников погибших. В этой связи полагаем важным силами института уполномоченных по правам человека осуществлять мониторинг работы создаваемых специальных центров, ответственных за лекарственное обеспечение, реабилитацию и социализацию, в том числе обучение и переобучение участников специальной военной операции, здоровью которых в ходе ее проведения был нанесен ущерб.

В связи с этим важное значение имеет решение Президента Российской Федерации о создании **специального государственного фонда**, который будет заниматься поддержкой участников и ветеранов специальной военной операции и членов семей погибших бойцов, озвученное в ходе оглашения послания к Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>1</sup>. Фонд будет координировать предоставление социальной, медицинской, психологической поддержки участникам СВО, решать вопросы их санаторно-курортного лечения и реабилитации, в том числе долговременного ухода на дому, высокотехнологичного протезирования, помогать в образовании, спорте, трудоустройстве, предпринимательстве, в повышении квалификации, в получении новой профессии.

Институт уполномоченных по правам человека также подключится к решению этих задач. К этому есть все возможности. Мы убедились, что можем не только восстанавливать нарушенные права. Сформировалось **новое целеполагание института** уполномоченного по правам человека, еще одно направление правозащитной деятельности, которое связано с **оказанием необходимой гуманитарной помощи гражданам, ока-**

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Федеральному Собранию // Президент Российской Федерации: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565> (дата обращения: 10.03.2023).

**завшимся в трудной жизненной ситуации.**

Оказывать содействие и осуществлять мониторинг работы системы адресного сопровождения участников специальной военной операции и членов их семей, проводить работу по информированию (просвещению) участников специальной военной операции,

здоровью которых в ходе ее проведения был нанесен ущерб, членов семей военнослужащих о положенных им льготах и порядке их получения — в этом мы видим не только служебный долг, но и нравственное сопричастие с той миссией, которую сегодня выполняют наши военнослужащие.

## 2.3. ЗАЩИТА ПРАВ МОБИЛИЗОВАННЫХ ГРАЖДАН И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

Еще одним новым направлением правозащитной работы Уполномоченного в 2022 году стало обеспечение и защита прав граждан во время частичной мобилизации, проводимой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Уполномоченный видела свою задачу в том, чтобы содействовать реализации комплекса мер поддержки мобили-

зованных граждан и членов их семей, который принят государством (см. рис. 47); защищать нарушенные права граждан на отсрочку и освобождение от призыва на военную службу по мобилизации, а также обеспечивать права мобилизованных граждан; осуществлять просветительскую работу в вопросах мобилизации; оказывать правозащитную и морально-психологическую помощь семьям мобилизованных граждан.



- Сохранение рабочих мест**  
(Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 376-ФЗ)
- Льготы по услугам ЖКХ**  
(Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 378-ФЗ)
- Кредитные каникулы**  
(Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 377-ФЗ)
- Льготы по налогам, по аренде**  
(Постановления Правительства РФ от 20 октября 2022 г. № 1874, от 15 октября 2022 г. № 3046-р)
- Кредитные каникулы мобилизованным предпринимателям, освобождение от обязательной отчетности**  
(Федеральный закон от 20 октября 2022 N 406-ФЗ; Постановление Правительства РФ от 13 января 2023 г. № 15)
- Единовременная денежная выплата**  
(Указ Президента РФ от 2 ноября 2022 г. № 787)
- Гарантии предоставления мер социальной поддержки семьям**  
(Постановление Правительства РФ от 29 октября 2022 г. № 1933)
- Доходы мобилизованных не учитываются при назначении пособия на ребенка**  
(Постановление Правительства от 12 декабря 2022 г. № 2522)

Рис. 47. Меры поддержки мобилизованных и членов их семей

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6590.



## ФОРМЫ РАБОТЫ С МОБИЛИЗОВАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ И ЧЛЕНАМИ ИХ СЕМЕЙ

Уполномоченный в период проведения частичной мобилизации использовала различные формы работы с мобилизованными гражданами и членами их семей (рис. 48).

Дополнительно в Аппарате была создана специальная рабочая группа по мониторингу соблюдения прав граждан в период проведения частичной мобилизации в Российской Федерации<sup>1</sup>. Ее задачами являлись: оперативное рассмотрение обращений, поступающих в адрес Уполномоченного; организация работы круглосуточной горячей линии; поддержание взаимодействия Уполномоченного с органами публичной власти Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Для рассмотрения обращений по вопросам частичной мобилизации были установлены сжатые сроки: 24 часа с момента поступления, за исключением обращений, требующих безотлагательного реагирования, срок рассмотрения которых составлял один час с момента их поступления.

Для приема обращений и консультирования граждан по вопросам прав граждан в условиях частичной мобилизации организована **круглосуточная горячая линия**. С целью оперативного рассмотрения обращений граждан создан специальный **рабочий чат** для незамедлительного сбора информации и принятия мер реагирования.

Было установлено **взаимодействие** Уполномоченного с органами публичной

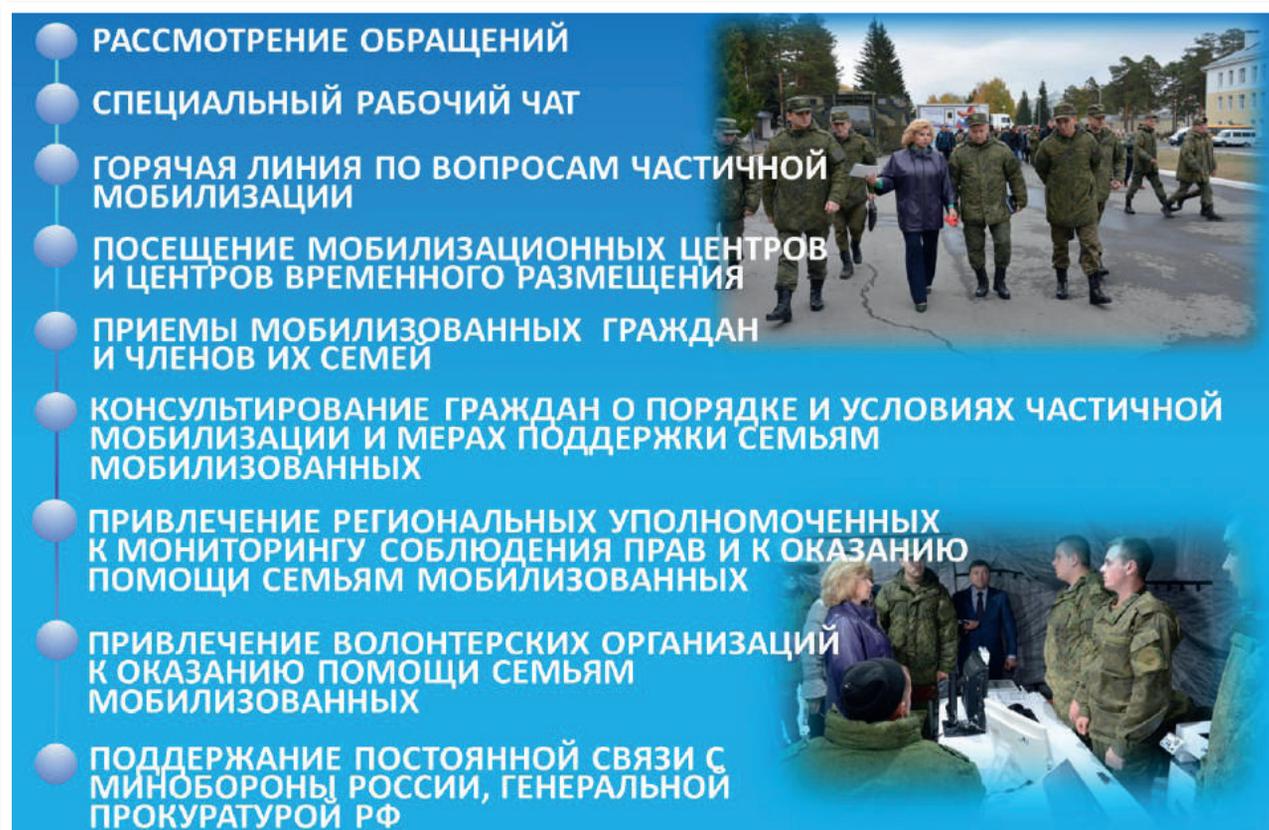


Рис. 48. Формы работы в период частичной мобилизации

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 127 «О создании рабочей группы по мониторингу соблюдения прав граждан в период проведения мобилизации в Российской Федерации».



власти, в первую очередь, с Минобороны России, Главной военной прокуратурой, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, с неправительственными организациями. В качестве основных форм взаимодействия определены: обмен информацией; направ-

ление запросов, писем, заключений, предложений; проведение совместных выездных проверок; проведение совместных приемов граждан (в том числе в формате видео-конференц-связи). Мониторинговая группа, как и горячая линия, работала в круглосуточном режиме.

## МАСШТАБЫ И ТЕМАТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В период с 23 сентября 2022 г. по 31 декабря 2022 г. к Уполномоченному поступило **3493 обращения** по вопросам частичной мобилизации, из них 260 коллективных. От граждан, подлежащих мобилизации, поступило 463 обращения, от членов семей мобилизованных и подлежащих призыву — 3030.

Обращения, связанные с частичной мобилизацией, касались различных вопросов (см. рис. 49).

Как видим, в большинстве обращений выражалось несогласие с призывом на военную службу в период частичной военной мобилизации (почти в каждом пятом обра-

щении). Причины, которые называли заявители, касались состояния здоровья, достижения возраста, не подпадающего под призыв, отсутствия боевого опыта и военной учетной специальности, наличия малолетних детей, нетрудоспособных членов семьи, предусмотренной законом отсрочки от частичной мобилизации и других.

Нередко наряду с несогласием с призывом граждане заявляли о нарушении этических норм при вручении повестки, о том, что ее вручали вместе с сотрудниками органами внутренних дел ночью, на улицах, в общественных местах.



Рис. 49. Тематика обращений к Уполномоченному по вопросам соблюдения и защиты прав граждан в связи с призывом на военную службу по частичной мобилизации в 2022 году



### ПО ВОПРОСАМ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ПРИЗЫВА В СВЯЗИ С СОСТОЯНИЕМ ЗДОРОВЬЯ

Практически половина обращений об освобождении от призыва на военную службу по частичной мобилизации поступила в связи с состоянием здоровья. В случае подтверждения фактов, изложенных в жалобе, органами власти принимались решения об исправлении ситуации. Из обратившихся к Уполномоченному 51 гражданин был освобожден от мобилизации в связи с наличием болезней, которые освобождают от мобилизации.

*Гражданин П. недавно перенес операцию и имеет тяжелые хронические заболевания. Но, несмотря на это, был призван на военную службу по мобилизации и без проведения медицинского освидетельствования направлен в пункт боевой подготовки. Для исправления ошибки мы написали обращение в военную прокуратуру Центрального военного округа. Была проведена проверка, по результатам которой в адрес комиссара внесено представление, а П. возвращен домой (вх. № П-1885 от 07.10.2022).*

В некоторых обращениях граждане сообщали, что военными не принимались меры по медицинскому освидетельствованию при жалобах на болезнь. По нашим обращениям был направлен на медицинское обследова-

ние годности к военной службе 21 мобилизованный гражданин. Из них 5 признаны негодными к военной службе.

*В октябре 2022 г. Уполномоченный посетила пункт военной подготовки мобилизованных граждан в г. Екатеринбург, где был проведен личный прием, по результатам которого **два гражданина направлены на медицинское обследование годности к военной службе и впоследствии освобождены от мобилизации** (вх. № К-3457 от 07.10.2022, № Я-346 от 10.10.2022). Такие же поездки осуществили сотрудники Аппарата Уполномоченного в Тамбовскую область и Республику Татарстан.*

Данный вопрос поднимался на Всероссийском координационном совете уполномоченных по правам человека 18 ноября 2022 г. и был прокомментирован представителем Генштаба Вооруженных Сил Российской Федерации, который сообщил, что подобные обращения поступали и в Министерство обороны Российской Федерации. После включения в состав призывных комиссий представителей прокуратуры случаи отказа от медицинского освидетельствования по просьбе мобилизуемых были исключены.

### ПО ВОПРОСАМ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ПРИЗЫВА В СВЯЗИ С СЕМЕЙНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ

К Уполномоченному поступали просьбы о содействии в освобождении от призыва по частичной мобилизации граждан, осуществляющих уход за родственниками-инвалидами, в том числе детьми (11,4% всех обращений об освобождении от призыва). По каждой такой просьбе в связи с обращением Уполномоченного Минобороны России проводилась проверка, в индивидуальном порядке приняты решения о демобилизации 15 граждан, осуществляющих уход за родственниками.

*На военную службу по мобилизации военным комиссариатом Свердловской области призван гражданин А., осуществляющий уход за ребенком-инвалидом. По нашему обращению в военную прокуратуру Центрального военного округа проведена проверка, по результатам которой **А. освобожден от призыва и возвращен домой** (вх. № А-1406 от 29.09.2022).*



## ПО ВОПРОСАМ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ПРИЗЫВА В СВЯЗИ С ВОЗРАСТОМ

Поступали обращения об освобождении от призыва в связи с *достижением предельного возраста пребывания на военной службе* (10,8% всех обращений об освобождении от призыва).

Всего при нашем содействии решены вопросы о демобилизации в отношении 22 граждан, достигших предельного возраста пребывания на военной службе.

*С просьбой разобраться, законно ли его призвали при частичной мобилизации, к нам обратился гражданин П., 1972 г.р. По*

*мнению заявителя, он как призывник второй очереди запаса (50 лет — лейтенант запаса, не служил, не участвовал в военных действиях), имеющий проблемы со здоровьем, не подлежал призыву. Чтобы удостовериться в законности ситуации, мы направили запрос в военную прокуратуру Южного военного округа. Состоялась проверка, по результатам которой установлено, что П. достиг предельного возраста пребывания на военной службе, в связи с чем из пункта военной подготовки он был возвращен домой (вх. № П-1920 от 12.10.2022).*

## ПО ВОПРОСАМ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ПРИЗЫВА В СВЯЗИ С НАЛИЧИЕМ ДЕТЕЙ

Граждане просили помочь освободить от призыва по частичной мобилизации *имеющих в составе семьи 3 несовершеннолетних детей* (9,7% всех обращений об освобождении от призыва).

Положительное разрешение получили 25 таких обращений.

*Например, на военную службу был призван гражданин К., являющийся отцом 5 детей, 3 из которых несовершеннолетние. По нашему обращению в военную прокуратуру Восточного военного округа направлено обращение, на основании которого проведена проверка. В результате К. демобилизован и возвращен домой (вх. № К-3248 от 28.09.2022).*

## ПО ВОПРОСАМ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ПРИЗЫВА В СВЯЗИ С ОТСУТСТВИЕМ БОЕВОГО ОПЫТА

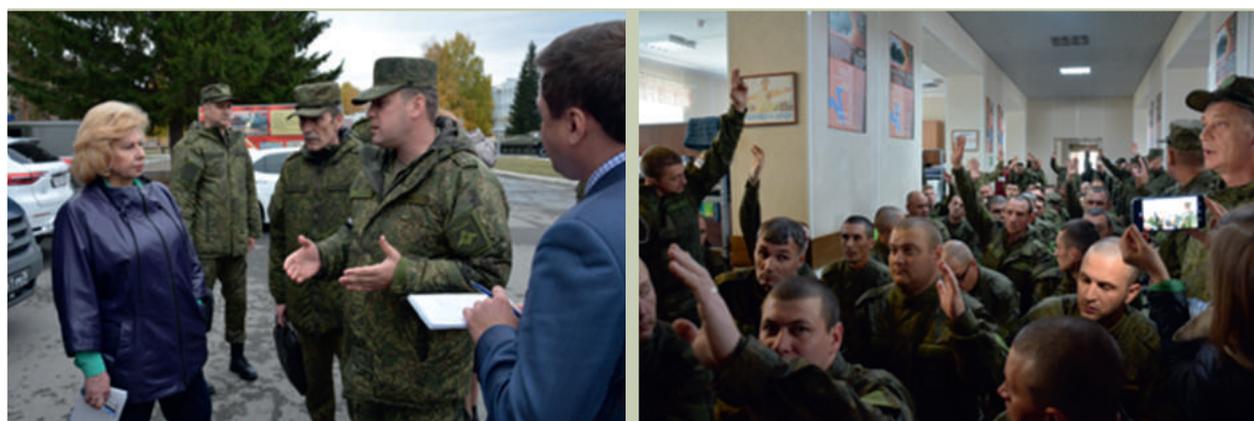
По обращениям об освобождении от призыва в связи с отсутствием боевого опыта заявителям давались консультации о порядке и условиях частичной мобилизации, объяснялось, что такой опыт являлся предпочтительным, но не обязательным. На наше обращение в Минобороны России получен ответ, что мобилизованные граж-

дане находятся в пунктах боевой подготовки по несколько месяцев. Без достаточной подготовки в зону проведения СВО не направляются. В случае нахождения мобилизованных граждан на линии соприкосновения им поручается несение службы общего характера без привлечения их к участию в боевых действиях.

## ПО ВОПРОСАМ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ПРИЗЫВА В СВЯЗИ С НАЛИЧИЕМ ВРЕМЕННОЙ ОТСРОЧКИ

В части обращений содержалась информация о призыве граждан, имеющих право на временную отсрочку от призыва, моби-

лизации и мобилизационной подготовки для сотрудников организаций (9,1% всех обращений об освобождении от призыва). По



Посещение мобилизационного центра в Екатеринбурге. Октябрь 2022 года

итогах проверок, проведенных по нашей инициативе, подтвердились факты призыва граждан, имеющих такое право, в 16 случаях.

*В рамках частичной мобилизации был призван на военную службу и направлен в пункт военной подготовки гражданин П., являющийся работником АО «Белорецкий металлурги-*

*ческий комбинат», имеющий установленное нормами законодательства право на отсрочку от организации. По нашему обращению в военную прокуратуру Центрального военного округа проведена проверка, по результатам которой П. демобилизован и возвращен домой (вх. № П-1837 от 03.10.2022).*

### ПО ВОПРОСАМ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОБИЛИЗОВАННЫХ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

Эта тематика жалоб была разнообразна. От военнослужащих, призванных в рамках частичной мобилизации, поступали жалобы на неполучение положенных им единовременных денежных выплат и довольствия. В ходе работы с обращениями выяснялось, что причиной стали технические ошибки при оформлении документов либо утрата документов. Чаще всего такие ситуации возникали, когда человек был приписан к одному военкомату, а призывался из другого. При нашем содействии удалось помочь в получении единовременных денежных выплат и денежного довольствия 23 гражданам.

Поступали обращения граждан с просьбой оказать содействие в получении выплат алиментов на детей военнослужащих, призванных на военную службу

в рамках частичной мобилизации. Дело в том, что в связи с мобилизацией указанным военнослужащим приостанавливается выплата заработной платы, поэтому удержание работодателем алиментов становится невозможным. Вместе с тем выплата денежного довольствия мобилизованным гражданам осуществляется Минобороны России, куда исполнительные листы и судебные приказы о взыскании алиментов не поступали.

Много вопросов у мобилизованных возникло по поводу предоставления кредитных каникул. В связи с этим мы обратились в Центральный Банк России, которым было издано соответствующее информационное письмо, разъясняющее порядок оформления документов и получения требования о кредитных каникулах.



7 октября 2022 г. законодательно закреплено право граждан, призванных на военную службу в рамках мобилизации,

и членов их семей на кредитные каникулы<sup>1</sup>. Анализ обращений показывает, что в целом оно исполняется без нарушений.

## ПО ВОПРОСАМ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ПРИЗЫВА СТУДЕНТОВ

Поступали обращения от обучающихся в вузах по очно-заочной форме обучения относительно освобождения от призыва по мобилизации (2,4% всех обращений об освобождении от призыва). По результатам инициированных проверок была предоставлена отсрочка от прохождения военной службы и демобилизованы 5 студентов.

*В рамках частичной мобилизации военным комиссариатом г. Москвы призван на военную службу гражданин М., являющийся студентом очно-заочного отделения вуза. По нашему обращению в военный комиссариат г. Москвы проведена проверка, по результатам которой **М. предоставлена отсрочка от прохождения военной службы по мобилизации. Он возвращен домой** (вх. № М-2093 от 30.09.2022).*

До вхождения ДНР и ЛНР в состав России студенты, граждане этих республик, подлежали мобилизации и участвовали в военных действиях. После 4 октября 2022 г. от жителей республик Донбасса поступали обращения о несогласии с мобилизацией их детей-студентов для участия в СВО. По мнению заявителей, было несправедливо, что граждане России, проживающие на территориях ДНР и ЛНР, подлежат мобилизации, а граждане других территорий России — нет. В ноябре 2022 года Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил демобилизовать студен-

тов из Донецкой и Луганской народных республик, и все, кто изъявил желание, вернулись из зоны проведения СВО.

Выявленные нарушения прав граждан, имеющих законные основания для освобождения от призыва в рамках частичной мобилизации, во многом происходили в связи с отсутствием автоматизированной системы учета в военных комиссариатах. Если гражданин самостоятельно не заявлял об изменении значимых для военного учета фактов (рождение ребенка, заболевание и др.), ему направлялась повестка.

В этой связи представителем от военного ведомства на Всероссийском координационном совете уполномоченных по правам человека в ноябре 2022 года сообщено, что создается новая информационная система (содержит обновляемую информацию о подлежащих мобилизации, в т.ч. о состоянии здоровья, наличии права на отсрочку от призыва по мобилизации). Согласно Указу Президента Российской Федерации руководство регионов, Минобороны России и Минцифры России должны обеспечить преобразование необходимых сведений в цифровую форму, а Минцифры и Федеральная налоговая служба при участии Минобороны России — сформировать государственный информационный ресурс с данными, необходимыми для актуализации документов воинского учета<sup>2</sup>. Предусмотрено провести цифровизацию баз данных, наладить взаимодействие с мест-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 377-ФЗ «Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам займа) лицами, призванными на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицами, принимающими участие в специальной военной операции, а также членами их семей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6939.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 25 ноября 2022 г. № 854 «О государственном информационном ресурсе, содержащем сведения о гражданах, необходимые для актуализации документов воинского учета» (вместе с «Перечнем сведений, предоставляемых федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и организациями») // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8452.



ными и региональными властями, а также промышленностью, обновить систему организации гражданской и территориальной

обороны, ведется переоснащение и укрепление материальной базы военкоматов<sup>1</sup>.

### МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ И БЫТОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОБИЛИЗОВАННЫХ

В жалобах мобилизованных сообщалось о необходимости повышения качества питания, улучшения условий размещения в пунктах боевой подготовки (в первые дни призыва не всем хватало спальных мест), доукомплектования военной одеждой (бронежилеты, берцы и др.), о необходимости доукомплектования медикаментами аптек.

*Эти вопросы поднимались на Всероссийском координационном совете уполномоченных по правам человека. Представитель Минобороны России заверил уполномоченных по правам человека, что вопрос решается комплексно, используются все возможные источники. Развернута промышленность, продукция производится исходя из потребности армии, при необходимости закупается за рубежом. В группировку никто*

*не заводится без получения средств защиты и экипировки, предусмотренной спецназу, разведчикам, морской пехоте и ВДВ, ею обеспечены даже не относящиеся к этим родам войск.*

В настоящее время ситуация изменилась к лучшему. Тем не менее многие главы субъектов Российской Федерации, российские коллективы, отдельные граждане продолжают сбор и доставку вещевой помощи (спальные мешки, теплоизоляционные коврики, сменная сезонная обувь, термобелье, носки, перчатки и др.), необходимой для эффективного выполнения задач СВО. Для участников специальной военной операции регулярно направляются многотонные конвои гуманитарной помощи с дополнительной экипировкой и снаряжением.

### ПО ВОПРОСАМ УВОЛЬНЕНИЯ С ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Обращения данной тематики касались вопросов увольнения в связи с окончанием срока действия контракта и отказами в предоставлении отпусков. По направленным нами обращениям в адрес Минобороны России гражданам давались разъяснения положений Указа Президента

Российской Федерации о частичной мобилизации. Окончание срока контракта не является основанием для увольнения, граждане не подлежат увольнению, кроме как по состоянию здоровья и по достижению предельного срока пребывания на военной службе.

<sup>1</sup> См.: Шойгу анонсировал цифровизацию баз данных военкоматов // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20230110/voenkomat-1843871749.html> (дата обращения 19.01.2023).



## ЗАМЕНА ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ НА АЛЬТЕРНАТИВНУЮ

Также поступали обращения по вопросам замены военной службы на альтернативную. По нашим обращениям компетентными подразделениями Минобороны России гражданам давались разъяснения, что проведение мобилизационных мероприятий не допускает замены военной службы на

гражданскую. Кроме того, для урегулирования вопросов прохождения альтернативной гражданской службы в период мобилизации в оперативном порядке был принят федеральный закон<sup>1</sup>, которым разрешается проходить альтернативную гражданскую службу в период мобилизации.

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ

В результате взаимодействия с государственными органами была исправлена ситуация с необоснованным призывом в отношении 139 граждан (см. рис. 50).

Получили отражение в законодательстве наши предложения, касающиеся приостановления исполнения обязательств по договорам о потребительском кредите<sup>2</sup>,

предоставления отсрочки от призыва на военную службу по мобилизации студентам негосударственных вузов<sup>3</sup>, льгот по налогам и аренде<sup>4</sup>, кредитных каникул для ООО — субъектов малого и среднего предпринимательства, связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности<sup>5</sup>.

## ВОПРОСЫ УКРЕПЛЕНИЯ ГАРАНТИЙ ПРАВ ГРАЖДАН, ПРИЗЫВАЕМЫХ НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ ПО МОБИЛИЗАЦИИ

Частичная мобилизация показала, что в ее организации, особенно на первоначальном этапе, имелось немало проблем. Большинство из них оперативно снималось с повестки дня, в том числе в части точечного внесения изменений в мобилизационное законодательство, в том числе путем издания подзаконных актов.

Вместе с тем, остается нерешенным ряд вопросов, в том числе законодательного порядка. Они касаются отсрочки от призыва на военную службу по частичной мобилизации лиц, являющихся родными братьями военнослужащих, погибших (умерших) в связи с исполнением ими обязанностей военной службы<sup>6</sup>; отсрочки от призыва на военную службу

<sup>1</sup> Федеральный закон от 4 ноября 2022 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7666.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 377-ФЗ «Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам займа) лицами, призванными на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицами, принимающими участие в специальной военной операции, а также членами их семей и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6939.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 2022 г. № 712 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2022 г. № 664 «О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу по мобилизации» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 7047.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2022 г. № 1874 // СЗ РФ. 2022. Ст. 7428; постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2022 г. № 3046-п // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7453.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 20 октября 2022 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7269.

<sup>6</sup> См.: проект федерального закона № 206845-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (в части уточнения категорий граждан, имеющих отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/206845-8> (дата обращения 17.01.2023).



Рис. 50. Основные результаты деятельности по обеспечению и защите прав граждан в связи с призывом на военную службу по частичной мобилизации (по состоянию на 1 апреля 2023 г.)



по мобилизации гражданам, имеющим на иждивении 3 детей<sup>1</sup>; законодательных гарантий алиментных обязательств членов семьи военнослужащего, находящегося в плену<sup>2</sup>.

**На Всероссийском координационном совете** уполномоченных по правам человека 17–18 ноября 2022 г. также предлагалось:

внести в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» дополнения, предусматривающие порядок обследования и освидетельствования граждан при призыве на военную службу по мобилизации, либо принять отдельный нормативно-правовой акт по данной тематике;

внести изменения в ст. 40 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в части нераспространения прекращения взыскания на долги по алиментным обязательствам;

на федеральном уровне усилить работу по сохранению традиций патриотизма, любви к родине, уважения к чести, доблести и мужеству предыдущих поколений, по морально-идеологическому воспитанию подрастающих поколений;

внести дополнения в Федеральный закон «О мобилизации и мобилизационной подготовке в Российской Федерации», возложив на районные военные комиссариаты обязанность проводить уточнение сведений о гражданах, находящихся в запасе, не реже чем раз в три года.

Необходимо также отметить, что законодательными актами не предусмотрена де-

мобилизация граждан в связи с необоснованностью их призыва на военную службу. В большинстве случаев возврат граждан по месту жительства осуществлялся путем отмены решения призывной комиссии о призыве и по представлению органов прокуратуры.

Таким образом, актуальной задачей дня остается системное совершенствование законодательства. На наш взгляд, необходима новая редакция Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»<sup>3</sup> и обновление Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>4</sup>. В них желательно определить категории граждан, не подлежащих призыву на военную службу по мобилизации, закрепить меры государственной поддержки и гарантии их предоставления военнослужащим и членам их семей в случае призыва на военную службу по мобилизации, установленные сегодня разными нормативными правовыми актами, исчерпывающе прописать основания и процедуру демобилизации граждан в связи с необоснованностью их призыва на военную службу, права и обязанности военных комиссариатов, а также вопросы призыва и прохождения службы граждан, уволенных в запас после прохождения альтернативной гражданской службы.

Полагаем актуальным и поддерживаем предложение Президента Российской Федерации об уравнивании социальных льгот для разных участников СВО<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См.: проект федерального закона № 201632-8 «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (о расширении категорий граждан, имеющих право на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201632-8> (дата обращения 17.01.2023).

<sup>2</sup> См.: проект федерального закона № 246592-8 «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (об алиментных обязательствах военнослужащих, находящихся в плену) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/246592-8> (дата обращения 17.01.2023).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>5</sup> Встреча с Уполномоченным по правам ребенка Марией Львовой-Беловой // Президент России: сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70524> (дата обращения: 11.03.2023).



Кроме того, что система гарантий для мобилизованных должна быть установлена законодательством, необходимо, чтобы контроль его исполнения обеспечивался не только со стороны надзирающих и контролирующих органов, но и общества. Во избежание различных фейков следует предоставлять обществу больше открытой информации о призыве и мобилизации, активнее использовать ресурс государственных правозащитников при мониторинге ситуации с соблюдением прав граждан в период мобилизации.

Опыт уполномоченных по правам человека позволяет сделать вывод о недостаточной информационной и разъяснительной работе и, в целом, правовом просвещении наших граждан об их правах и обязанностях в вопросах частичной мобилизации.

В целях единообразной практики исполнения законодательства о военной службе представляется целесообразным усилить работу по методическому обеспечению практической деятельности призывных комиссий по мобилизации граждан субъекта Российской Федерации.

## 2.4. ЗАЩИТА ПРАВ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ ЗА РУБЕЖОМ

Для российских граждан, находящихся и проживающих за рубежом, 2022 год стал серьезным испытанием. Начало проведения Россией специальной военной операции прорвало нарыв русофобии, граничащей с откровенным безумием, годами назревавший на Западе. В политико-идеологическом пространстве западного мира **возобладали убеждения о виновности «русских»**, которые высказываются политиками и широко тиражируются в западных СМИ. Населению западных стран маниакально навязываются фантазмагорические стереотипы. Причем речь идет не только о неприятии внешней политики нашей страны, но и **о намеренном поощрении**

**агрессии в отношении русской ментальности, истории и культуры.**

К примеру, с весны 2022 года в некоторых европейских странах запрещены любое публичное высказывание в адрес российской политики, одобрение СВО, выступления с российскими флагами, а также всякие сомнения относительно правдивости агрессивной русофобской пропаганды, которую проводят власти и СМИ. За публикацию одного лишь символа Z следует уголовное преследование. Вместе с тем остается без должной реакции властей травля русскоязычных граждан.

В 2022 году русофобские тенденции оформились в виде завершеного политического курса, фрагменты которого показаны на рис. 51.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В свете вышеназванных явлений вполне объяснимо, что количество обращений в защиту прав граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, возросло. В 2022 году к Уполномоченному, без учета обращений в связи с проведением СВО, о которых речь идет в параграфах 2.1–2.3 настоящего доклада, поступило **1459 таких обращений**, что превышает пока-

затели предыдущих лет (2020 год — 996; 2021 год — 1035).

Обращения от российских граждан по поводу нарушения их прав и законных интересов поступили из 57 государств. Их количество по отдельным странам показано на рис. 52.

Наибольшее число обращений ожидаемо поступило в защиту прав россиян, проживающих на территории Украины. Причем в сравне-



Рис. 51. Виды дискриминации в отношении соотечественников за рубежом в 2022 году

нии с 2021 годом количество таких обращений увеличилось более чем в 3 раза. Заявители жаловались на дискриминацию, просили содействия в восстановлении имущественных прав и разрешении различных социальных вопросов (получение льгот, пенсий, пособий и пр.), защите прав задержанных и осужденных и их экстрадиции в Российскую Федерацию, оказании помощи в рамках административного и гражданского процесса.

Сирийско-иракская тематика обращений в основном касалась просьб о поиске и возвращении на Родину, об оказании гуманитарной помощи.

До вхождения в состав России обращения от граждан ДНР и ЛНР также фиксировались в качестве поступивших от соотечественников из-за рубежа. Они касались оказания социальной и гуманитарной помощи, защиты прав задержанных и осужденных, поиска и возвращения родственников.

Несколько возросло количество обращений в защиту прав граждан Российской Федерации, находящихся в Республике Беларусь (+10%). Заявители обращались за помощью по уголовным и административным делам, в восстановлении на работе, в обеспечении экономических и пенсионных прав.

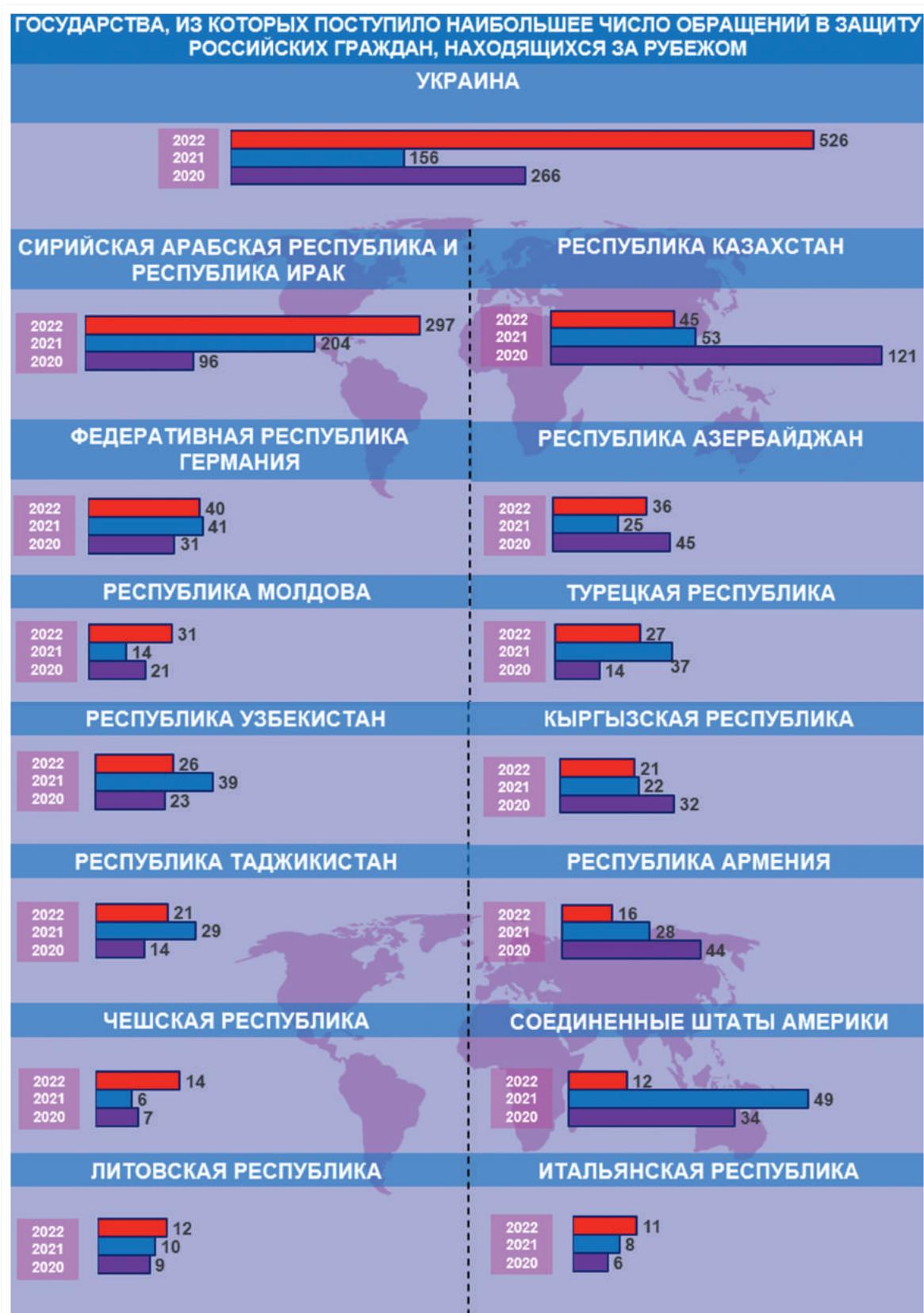


Рис. 52. Количество обращений в защиту прав российских граждан, находящихся в отдельных зарубежных государствах, поступивших к Уполномоченному в 2020–2022 годах



Рис. 53. Тематика обращений в защиту прав российских граждан, находящихся за рубежом, поступивших к Уполномоченному в 2020–2022 годах

Напротив, снизилось число обращений от наших соотечественников в Республике Казахстан (–15%). Их основные темы — объективность расследования уголовных дел и законность нахождения под стражей.

Тематика обращений показана на рис. 53.

Как видим, увеличение количества поступивших обращений наблюдается по большинству тематик. В 4 раза возросло количество просьб о помощи в решении социальных вопросов, почти в 2 раза — об оказании содействия в рамках административного и гражданского процесса, более

чем в 1,5 раза — по вопросам защиты семейных прав, материнства, отцовства и детства. На 26% увеличилось количество обращений с просьбами о возвращении женщин и детей, оказавшихся в зоне военного конфликта в Сирии и Ираке.

Вместе с тем на 35% снизился объем обращений в защиту прав граждан в местах принудительного содержания. Более чем в 2 раза сократилось по отношению к прошлому году количество обращений об оказании помощи по уголовным делам.



## ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ

Увеличение количества поступивших обращений данной категории по отношению к предыдущим годам произошло, в первую очередь, за счет просьб об оказании поддержки гражданам по следующим вопросам: компенсация материального и морального ущерба; получение льгот; обеспечение социальным жильем; медицинская помощь; пенсионное обеспечение.

Представляется, что за этой динамикой во многом стоят дискриминационные меры в отношении российских граждан. Просьбы о социальной поддержке коррелируют с фактами отказов зарубежных банков обслуживать российские счета, отказами в приеме на работу ввиду наличия российского гражданства, случаями, когда из-за санкций российские предприятия за рубежом не могли выплачивать заработную плату работникам<sup>1</sup>. Во взаимодействии с МИДом России содействовали в получении нашими гражданами социальных гарантий.

*Уполномоченный по правам человека в Республике Северная Осетия —*

*Алания Т.В. Цгоев попросил оказать помощь гражданке России У., с которой произошел несчастный случай в Турции. В турецкой больнице ей сделали две операции. В связи с тем, что у нее не было медицинской страховки, родственникам был выставлен огромный счет за лечение. У семьи таких денег не было, и они обратились с просьбой организовать медицинскую эвакуацию У. в Россию. Связалась с турецким и грузинским коллегами, МИДом России. В результате совместных усилий родным удалось вывезти У. через территорию Грузии в Россию (вх. № 23544 от 24.10.2022).*

В данной сфере вызывают беспокойство случаи, когда российским гражданам отказывали в реализации социальных прав по дискриминационным основаниям. Например, российскими правозащитниками указывалось на факты непредоставления медицинской помощи россиянам по мотивам гражданства, в том числе такой, от которой зависела их жизнь<sup>2</sup>.

## СОДЕЙСТВИЕ В ВОЗВРАЩЕНИИ ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ ИЗ ЗОН ВОЕННОГО КОНФЛИКТА В СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РЕСПУБЛИКЕ ИРАК

В 2022 году по этой теме поступило порядка 300 обращений. Они были переданы родственниками российских граждан, оказавшихся на территории Сирии и Ирака, в том числе в ходе личных приемов (март, июнь и октябрь 2022 года).

По данным обращения сотрудничаем с МИДом России и МККК. На постоянной основе проводятся рабочие встречи с пред-

ставителями региональной делегации МККК в Российской Федерации, Беларуси и Молдове, в рамках которых прорабатываются вопросы оказания возможной помощи гражданам России, передаются актуализированные списки российских граждан, которые могут находиться в лагерях для перемещенных лиц, в местах лишения свободы на территории Сирии, а также пропавших без

<sup>1</sup> См.: Доклад Министерства иностранных дел Российской Федерации «О нарушениях прав российских граждан и соотечественников в зарубежных странах». М., 2022 // МИД России: официальный сайт. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/humanitarian\\_cooperation/1815559/](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/humanitarian_cooperation/1815559/) (дата обращения: 31.01.2023).

<sup>2</sup> Доклад Московского бюро по правам человека «Нарушение прав граждан Российской Федерации и соотечественников за рубежом в 2022 году» // Московское бюро по правам человека: сайт. URL: <http://pravorf.org/images/npr-2022.docx> (дата обращения: 31.01.2023).



*Личный прием граждан в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Октябрь 2022 года*

вести лиц с просьбой оказать содействие в поиске, идентификации и предоставлении гуманитарной помощи.

*По нашему запросу сотрудники МККК посетили содержащихся в центральной тюрьме г. Адра Сирии **российских граждан***

### **ЭВАКУАЦИЯ ГРАЖДАНСКИХ ЛИЦ С ТЕРРИТОРИИ УКРАИНЫ**

Одним из наиболее значимых разделов деятельности Уполномоченного в области защиты прав российских граждан, находящихся за рубежом, является их возвращение на Родину, в том числе в связи с незаконным задержанием на территории Украины. В числе таких лиц дальнобойщики, моряки, сотрудники предприятий, граждане, находившиеся на территории Украины по личным делам<sup>1</sup>.

По каждому такому звонку на горячую линию или письму мы работали с компетент-

*и оказали им гуманитарную помощь, в т.ч. в обеспечении одеждой и гигиеническими наборами, питательными смесями, оказании поддержки медицинским службам, обеспечении работы систем водоснабжения и канализации (вх. № 23161 от 19.10.2022).*

ными органами государственной власти, находились на постоянной связи с родственниками, обращались в международные органы и к украинской стороне. В результате совместной работы с российскими органами государственной власти, переговоров с украинской стороной удалось вернуть на Родину сотни гражданских лиц, незаконно удерживаемых на Украине.

*К нам поступило крайне тревожное сообщение от родственников гражда-*

<sup>1</sup> См. § 2.2 настоящего доклада.



нина Российской Федерации К., имеющего также гражданство Украины. В нем говорилось, что в марте 2022 г. К. вместе с семьей, в том числе новорожденным сыном, скрывался в подвальном помещении, когда к ним вошли вооруженные люди, представились, что они из СБУ, и увезли К. с собой. Через два дня **семье сообщили, что он арестован и находится в ГУР МО Украины, якобы в секретном концлагере без предьяв-**

**ления какого-либо обвинения.** Родственники не располагали информацией о его местонахождении и состоянии здоровья. Учитывая характер ситуации, нами незамедлительно были направлены ходатайства в компетентные органы Российской Федерации и Украины. В результате удалось добиться положительного результата. К. с семьей вернулись в Российскую Федерацию (№ ВН19529-52 от 17.05.2022).

### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Снижение числа обращений по вопросам содержания в пенитенциарных учреждениях иностранных государств обусловлено применяемыми в отношении российских граждан дискриминационными мерами, направленными на осложнение и ограничение их возможности подачи заявлений<sup>1</sup>. Поступали жалобы на психологическое давление и запугивание, условия содержания, задержки связи по телефону, отказ в предоставлении свиданий с родственниками, некачественную медицинскую помощь, отказ в лечении и обеспечении медикаментами. Некоторые заявители просили о содействии в переводе в другое пенитенциарное учреждение. В результате взаимодействия с зарубежными омбудсменами удалось помочь нескольким российским гражданам.

*В феврале 2021 г. на территории Турецкой Республики был задержан гражд-*

*данин Российской Федерации Д. Во время пребывания в заключении он был **прооперирован, но состояние здоровья все равно ухудшалось.** Его мать просила помощи в оказании содействия для организации послеоперационного лечения ее сына и предоставлении реквизитов специального счета для перевода денег. После нашего обращения в адрес руководства МИДа России дипломаты Посольства Российской Федерации в Турецкой Республике посетили П. и по результатам сообщили, что **состояние его здоровья оценивается как удовлетворительное, угрозы для жизни больше нет.** 29 декабря 2022 г. получено благодарственное письмо от заявительницы за то, что представители Генерального консульства России **посетили задержанного и разрешили имевшиеся у него вопросы** (вх. № Д-727 от 21.07.2022).*

### ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ И ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

Заявители просили помочь в получении необходимых документов, ускорении юрисдикционных процедур, организации консультаций адвокатов. В области ад-

министративного производства наблюдались случаи необоснованного затягивания в оформлении документов, а то и отказов в их выдаче, предъявления к российским

<sup>1</sup> См.: Доклад Министерства иностранных дел Российской Федерации «О нарушениях прав российских граждан и соотечественников в зарубежных странах».



соотечественникам при оформлении документов дополнительных требований, не предусмотренных для других категорий граждан<sup>1</sup>.

*К нам обратился Уполномоченный по правам человека в Новгородской области А.А. Бойцев с просьбой об оказании помощи гражданке К. в получении документов, подтверждающих ее трудовой стаж за период работы в Туркменистане, для расчета пенсии. В этой связи нами*

### СЕМЕЙНЫЕ ПРАВА, МАТЕРИНСТВО, ОТЦОВСТВО И ДЕТСТВО

Традиционно много писем поступает с просьбами оказать помощь в возвращении несовершеннолетних на Родину после состоявшегося бракоразводного процесса родителей. Во многих таких случаях дети, как правило, имеют гражданство Российской Федерации и иностранного государства. При их нахождении на территории иностранного государства зарубежные органы власти рассматривают их как граждан этого государства, в связи с чем возникают трудноразрешимые ситуации с их переездом (возвращением) в Россию. Участились жалобы, связанные с изъятием ювенальными органами иностранных государств несовершеннолетних детей из семей наших соотечественников по дискриминационным основаниям. В области семейных отношений отмечались также факты предвзятого отношения к россиянам при разлучении

*был направлен запрос Уполномоченному представителю по правам человека в Туркменистане Я. Курбанназаровой с соответствующей просьбой. **Вопрос решен положительно: нами были получены выписки из приказов о поступлении и увольнении с работы гражданки К., а также сведения о ее заработной плате на территории Туркменистана, необходимые для решения вопроса о назначении страховой пенсии по старости (вх. № К-1211 от 20.04.2022).***

с родителями детей, рожденных от смешанных браков<sup>2</sup>.

*Уполномоченный по правам человека в Республике Башкортостан М. И. Закомалдин попросил **помочь гражданке И. вернуть ее ребенка**, гражданина России, проживавшего с отцом в г. Сухуми. Несмотря на решение суда о расторжении брака, которым установлено место жительства ребенка с матерью, отец его увез. В связи с этим мы направили запросы в Генпрокуратуру России, Консульский департамент МИД России и Уполномоченному по правам человека в Республике Абхазия А.Г. Шакрыл с просьбой о восстановлении прав российских граждан. В результате принятых мер **И. с ребенком удалось покинуть Абхазию и уехать домой в г. Туймазы (вх. №И-850 от 11.11.2022).***

### ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Поступали заявления о политизации уголовного преследования, надуманности оснований и мотивов, по которым оно осу-

ществляется, об отказе в предоставлении русскоязычных адвокатов и переводчиков. В своих обращениях граждане также указы-

<sup>1</sup> См.: Доклад Министерства иностранных дел Российской Федерации «О нарушениях прав российских граждан и соотечественников в зарубежных странах».

<sup>2</sup> Там же.



вали на необъективность уголовного преследования, необоснованное привлечение к уголовной ответственности, на длительные сроки расследования, на нарушения порядка производства процессуальных действий, на отказы в возбуждении уголовного дела. Порой удавалось помочь заявителям.

*В защиту прав гражданки Г. к нам поступило обращение о ненадлежащем расследовании уголовного дела правоохранительными органами Республики Казахстан. Сын Г. стал жертвой убийства, сопряженного с разбоем, но следствие*

*8 лет ссылается на отсутствие в деянии подозреваемого состава преступления. В связи с этим мы обратились к Уполномоченному по правам человека в Республике Казахстан Э.А. Азимовой с просьбой помочь в защите прав Г. на доступ к правосудию. При ее содействии **постановления о прекращении уголовного дела были отменены, вынесено постановление о проведении следственных действий, а также о полном, всестороннем и объективном исследовании дела.** Ход расследования находится на контроле органов прокуратуры (вх. № Г-1449 от 05.09.2022).*

## ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Появление в 2022 году обращений данной тематики вызвано недружественными действиями иностранных государств в отношении студентов-граждан Российской Федерации, оказанием на них давления из-за гражданства и национальности. В своих письмах заявители указывали на факты ограничения в праве на образование, на безосновательное отчисление из учебных заведений.

Притеснения, с которыми столкнулись наши граждане, обучавшиеся за рубежом (в странах Прибалтики, Польше, Чехии и др.), стали причиной вынужденного прерывания их обучения. Каждому студенту, оказавшемуся в подобной ситуации, была дана возможность продолжить обучение в российских вузах. Нами оказывалось возможное содействие гражданам, которые столкнулись с теми или иными трудностями при оформлении перевода.

*Студентка 3-го курса Рижского института аэронавигации (RAI) россиянка Л. была вынуждена покинуть Латвию **из-за недружественных действий зарубеж-***

***ных государств.** Она пыталась перейти на обучение в Россию, но в ходе подачи документов в вуз столкнулась с проблемами. Не смогла с ними справиться и обратилась к уполномоченному по правам человека в Республике Башкортостан М.И. Закомалдину, а он, в свою очередь, к нам. Для решения вопроса с переводом Л. мы обратились к руководству Минобрнауки России. В результате принятых мер заявительница была зачислена **в ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации» на бюджетной основе** (вх. № Л-270 от 23.03.2022).*

В защиту прав российских студентов мы обращались в международные организации, к омбудсменам, ректорам учебных заведений иностранных государств, естественно, в российские органы власти.

По данным Минобрнауки России, количество соотечественников, зачисленных в российские образовательные организации, по состоянию на 26 сентября 2022 г. составило 2059 человек<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Письма Минобрнауки России (от 2 июня 2022 г. № МН-5/1996-ДА, от 5 октября 2022 г. № МН-7/3952-ДА).

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ



Рис. 54. Основные результаты рассмотрения обращений соотечественников

### ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

Мониторинг конфликтных ситуаций российских граждан с властями зарубежных государств свидетельствует о недостаточной информированности наших соотечественников в вопросах как международного права, так и законодательства страны пребывания. Российские граждане не всегда знакомы с формами и методами защиты своих прав и свобод. В связи с этим представляется целесообразным рекомендовать Фонду поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, продолжать грантовую поддержку центров правовой помощи в иностранных государствах, а также оказание российским гражданам за рубежом юридической помощи и материальной поддержки, в том числе в предоставлении

первичных консультаций адвокатов по текущим вопросам и конкретным делам, а также экстренной психологической помощи.

Наблюдаются сложности в получении первичных консультаций по интересующим соотечественников вопросам, а также отмечается отсутствие доступных русскоязычных адвокатов, способных квалифицированно представлять их интересы в компетентном суде иностранного государства. Поэтому по-прежнему остается актуальной задача создания реестра русскоязычных и общедоступных адвокатов, способных квалифицированно представлять интересы российских граждан в компетентных судах иностранного государства. Реестр может быть создан при участии МИДа России на базе Международ-



*Встреча в Генеральном консульстве России в Стамбуле с руководителями крупных объединений наших соотечественников. Август 2022 года*

ной ассоциации русскоязычных адвокатов. Оказывать помощь можно в представительствах Россотрудничества за рубежом (центрах науки, «русских домах») при более широком использовании возможностей Фонда защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом, по вопросам оплаты труда адвокатов.

Особого внимания при оказании правовой помощи требуют лица, имеющие наряду с российским гражданством и паспорт иного государства. Негативные последствия такого явления наиболее часто прослеживаются при бракоразводных процессах, по итогам которых дети, имеющие два гражданства, разлучаются с родителем — гражданином России. Для этого представляется необходимым внесение изменений в законодательство о гражданстве Российской Федерации и упрощение процедуры приема в гражданство детей от смешанных браков, проживающих за рубежом<sup>1</sup>.

На фоне накладываемых ограничений в отношении Российской Федерации после начала спецоперации на Украине и связанных с этим экономических и логистических трудностей, отменой многих российских авиарейсов получение и замена соотече-

ственниками, проживающими за рубежом, паспорта гражданина Российской Федерации становится нетривиальной задачей. В этой связи представляется необходимым принятие мер по упрощению порядка получения паспорта гражданина Российской Федерации, предоставления возможности соотечественникам осуществлять это без выезда в Россию, в том числе с помощью обеспечения доступа к portalу государственных услуг и организации деятельности МФЦ<sup>2</sup>.

Данные проблемы защиты прав соотечественников сопровождаются усложнением взаимодействия Уполномоченного с рядом иностранных коллег, зависимых от политической конъюнктуры, а также попытками ограничить наше участие в международных объединениях омбудсменов, что сокращает возможности для оказания непосредственного содействия в реализации соотечественниками своих прав и свобод.

В этих условиях считаем важным развивать сотрудничество в области защиты прав россиян с зарубежными организациями соотечественников, их координационными советами, центрами правовой помощи и другими правозащитными структурами,

<sup>1</sup> См. § 3.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 3.2 настоящего доклада.



Глава 2  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



*Встреча с исполнительным директором Фонда поддержки и защиты соотечественников, проживающих за рубежом, А. И. Удальцовым. Декабрь 2022 года (слева)  
Подписание Соглашения о взаимодействии с Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество). Ноябрь 2022 года (справа)*

включая адвокатские конторы, защищающие права наших соотечественников на местах. Будем и в дальнейшем осуществлять с ними конструктивное взаимодействие по вопросам обеспечения достойного правового положения наших соотечественников.

Планируем также продолжать конструктивное сотрудничество со Всемирным координационным советом российских соотечественников, проживающих за рубежом (ВКСРС), с Координационным советом российских соотечественников, проживающих за рубежом

(КСОРС), с Правительственной комиссией по делам соотечественников, с Попечительским советом Фонда поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом.

Полагаем, что повысить качество работы по защите прав соотечественников поможет заключенное в ноябре 2022 года в Доме прав человека Соглашение между Уполномоченным и Федеральным агентством по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.



# 3

**691 045**  
человек

получили гражданство  
Российской Федерации

**+79%**

рост числа обращений  
по вопросам нарушения прав  
в сфере миграции

**+15%**

рост числа обращений  
по вопросам нарушения  
права на обращение  
в государственные органы

**-83%**

снижение числа обращений  
по вопросам защиты свободы  
совести и вероисповедания

## РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФЕРЕНДУМОВ В ДНР, ЛНР, ЗАПОРОЖСКОЙ И ХЕРСОНСКОЙ ОБЛАСТИ

ЧИСЛО ИЗБИРАТЕЛЕЙ, ПРОГОЛОСОВАВШИХ ЗА ВХОЖДЕНИЕ В СОСТАВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



## Глава 3

# ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД

3.1. Избирательные права граждан



3.2. Право на приобретение гражданства Российской Федерации и защита прав иностранных граждан в сфере миграции



3.3. Свобода совести и вероисповедания



3.4. Свобода слова и защита прав журналистов



3.5. Право на обращение в органы публичной власти



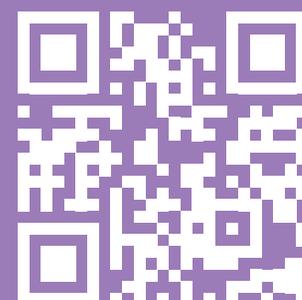
3.6. Право на проведение публичных мероприятий и участие в них



#выборы2022

#свободасовести #МИТИНГ

#цифровизация #сми



## 3.1. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

В 2022 году государством продолжена работа по укреплению нормативного правового каркаса гарантий избирательных прав наших граждан. Был принят долгожданный федеральный закон, урегулировавший порядок, сроки проведения, требования к техническому инструментарию дистанционного электронного голосования<sup>1</sup>. Преду-

смотрено увеличение числа наблюдателей на избирательных участках<sup>2</sup>. В единый день голосования 11 сентября широко использовались технические средства, в том числе комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), средства видеонаблюдения и видеофиксации, продолжено апробирование электронных способов голосования<sup>3</sup>.



Накопленный опыт ЦИК России по проведению выборов оказался востребованным при организации референдумов о вхождении в состав России Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, которые состоя-

лись 23–27 сентября 2022 г. Российские региональные избирательные комиссии оказывали методическое и организационное содействие в подготовке и проведении референдумов, помогали организовывать избирательные участки для эвакуированных в России, направляли

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1787.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Элла Памфилова: Голосование на выборах 11 сентября завершилось по всей России // ЦИК РФ: официальный сайт. URL: <http://cikrf.ru/news/cec/52030/> (дата обращения: 07.02.2023).



наблюдателей на освобожденные территории<sup>1</sup>.

Активное участие в обеспечении избирательных прав граждан в Единый день голосования по соответствующим направле-

ниям деятельности (рис. 55) и мониторинге соблюдения прав жителей ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей на референдуме принимал институт уполномоченных по правам человека.

### ПРОВЕДЕНИЕ МОНИТОРИНГА СОБЛЮДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Мониторинг соблюдения избирательных прав граждан в дни голосования и в ходе проведения референдумов в ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областях осуществлялся нами в тесном взаимодействии с **ЦИК России, СПЧ, Общественной палатой, региональными уполномоченными и институтами гражданского общества**. Протокол № 1 от 18 августа 2021 г. к Соглашению Уполномоченного с ЦИК России о взаимодействии в период подготовки и проведения избирательных кампаний, кампаний референдума Российской Федерации «Об

особенностях взаимодействия при проведении голосования на выборах в течение нескольких дней подряд» позволил уполномоченным по правам человека федерального и регионального уровней находиться в центрах наблюдения за выборами при проведении видеонаблюдения в помещении для голосования участковых избирательных комиссий и в помещениях территориальных избирательных комиссий и реагировать на выявленные нарушения.

В Аппарате Уполномоченного была создана мониторинговая *рабочая груп-*



Рис. 55. Основные направления деятельности по обеспечению избирательных прав граждан в 2022 году

<sup>1</sup> Делегация ЦИК России примет участие в наблюдении за референдумами в ЛДНР, Запорожской и Херсонской областях // ЦИК России: официальный сайт. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/52068/> (дата обращения: 23.03.2023).



*Подписание Протокола с Председателем ЦИК России Эллой Памфиловой «Об особенностях взаимодействия при проведении голосования на выборах в течение нескольких дней подряд». Август 2021 года*

ла. Она осуществляла непосредственное визуальное **наблюдение на избирательных участках**, в том числе в ходе целевых выездов в регионы проведения выборов, а также анализ обращений и сообщений к Уполномоченному, содержащихся в СМИ, соцсетях и на интернет-порталах правозащитных организаций.

Уполномоченный проводила такую работу в Приморском крае, сотрудники Аппарата посетили 52 избирательных участка, расположенных в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Новгородской, Ярославской и Владимирской областях, в том числе избирательные участки, организованные для эвакуированных лиц, а также избирательные участки, организо-

ванные в местах принудительного содержания граждан (ИВС МВД России «Новгородский», ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Новгородской области, ФКУ СИЗО-1 и ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Ярославской области, ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Владимирской области, Владимирский психоневрологический интернат).

В ходе посещений и выездов заявителям предоставлялись консультации и оперативно оказывалась необходимая помощь. Особое внимание уделялось созданию условий для реализации права на доступную среду избирателям с ограниченными возможностями здоровья и вопросам организации процедуры голосования маломобильных категорий граждан.



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОСТУПИВШИХ ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году к Уполномоченному поступило **25 обращений** по вопросам реализации избирательных прав граждан, в том числе 2 коллективных. Значительное уменьшение количества обращений в этой сфере по сравнению с предыдущими годами (в 2021 году — 258; в 2020 году — 756) может быть связано с тем, что в предшествующие годы проходили избирательные процедуры федерального масштаба: выборы депу-

татов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VIII созыва (в 2021 году) и общероссийское голосование по поправкам к Конституции России (в 2020 году). Они по понятным причинам вызвали большой интерес среди граждан России. Немаловажно и то, что избирательный процесс совершенствуется, становится более открытым и прозрачным.

Тематика обращений показана на рис. 56.



Рис. 56. Тематика обращений по вопросам защиты избирательных прав в 2022 году

### ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

В обращениях в адрес Уполномоченного граждане выражали несогласие с отказом в их регистрации в качестве кандидатов на выборные должности. По каждому из них были проведены проверки совместно с прокуратурой и избирательными комиссиями.

Разделяем позицию ЦИК России, направленную на снижение так называемого «муниципального фильтра», в том числе связанного со сбором подписей, и активизацию политической конкуренции. В современных условиях цифровой реальности



вполне возможно введение и альтернативных форм, включая дистанционный/электронный сбор подписей избирателей (с учетом расширения круга регионов России, в которых предусмотрена возможность подачи подписи через портал «Госуслуги») в поддержку выдвижения общественными объединениями, отвечающими определенными критериями.

Государственной Думой в 2022 году в первом чтении принят проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>1</sup>.

### СВОБОДА ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

В поступающих обращениях по данной тематике сообщалось о фактах понуждения работников к голосованию в электронной форме со стороны работодателей, а также

Представляется, что его принятие будет способствовать укреплению гарантий избирательных прав граждан на муниципальном уровне.

Развитие цифровых технологий также может послужить укреплению гарантий пассивного избирательного права, предоставляя возможность кандидатам подавать документы на регистрацию дистанционно. Этот фактор будет способствовать повышению заинтересованности молодежи в реализации своего права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

### ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

В ряде обращений заявители выражали несогласие с действиями председателей и членов избирательных комиссий, с вынесенными постановлениями по результатам проверки подписных листов, жаловались на отказы во включении в список избирателей. По информации ЦИК России, в 15 регионах на 33 избирательных участках недействительными признаны 968 избирательных бюллетеней, а итоги голосования признаны недействительными только на одном участке на выборах в органы местного самоуправления в Московской области в связи с нарушением процедуры подсчета голосов избирателей, подведения итогов голосования<sup>2</sup>.

о возможной фальсификации результатов выборов. Проведенные проверки по обращениям в данной сфере нарушений не выявили.

В Докладе за 2021 год указывалось на то, что в ходе видеонаблюдения за процессом голосования через специальный портал ЦИК России на ряде избирательных участков выявлены случаи размещения камер видеонаблюдения таким образом, что в поле охвата изображения не попадают ящики для голосования, что важно для эффективного наблюдения за процессом голосования. В этой связи ЦИК России рекомендовалось рассмотреть вопрос о разработке методических рекомендаций о порядке и условиях установки камер видеофиксации. Однако методические рекомендации на этот счет пока не разработаны.

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 40361-8 Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 13.12.2022).

<sup>2</sup> Заседание ЦИК России № 96 15 сентября 2022 г. // ЦИК России: официальный сайт. URL: <http://www.cikrf.ru/vid/meeting/52042/> (дата обращения: 23.03.2023).



## ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

Особо пристального внимания требовала реализация на практике введенного в 2019 году<sup>1</sup> электронного голосования. В целом нами не было выявлено нарушений избирательных прав при использовании этого инструмента. Вместе с тем в отдельных обращениях сообщалось о технических сбоях в работе сайта дистанционного электронного голосования. В связи с этим нами инициировались проверки. В частности, Московская городская избирательная комиссия установила, что на некоторых избирательных участках в течение нескольких часов первого дня голосования действительно имели место

затруднения в работе системы. Они были оперативно устранены. Указанные ситуации не повлияли на ход и итоги проведения выборов.

Решение об использовании электронного голосования для реализации избирательных прав граждан было принято на территории 8 субъектов Российской Федерации (в городе Москве — на платформе Mos.ru, в Калининградской, Калужской, Курской, Новгородской, Псковской, Томской и Ярославской областях — на федеральной платформе дистанционного электронного голосования). На муниципальных выборах в городе Москве впер-

### СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В КОТОРЫХ НА ВЫБОРАХ 11 СЕНТЯБРЯ 2022 Г. ОСУЩЕСТВЛЯЛОСЬ ДИСТАНЦИОННОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

РЕГИОН	ВЫБОРЫ	
КАЛИНИНГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ	ВДЛ	МСУ
КАЛУЖСКАЯ ОБЛАСТЬ		МСУ
КУРСКАЯ ОБЛАСТЬ		МСУ
НОВГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ	ВДЛ	МСУ
ПСКОВСКАЯ ОБЛАСТЬ		МСУ
ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ	ВДЛ	МСУ
ЯРОСЛАВСКАЯ ОБЛАСТЬ	ВДЛ	МСУ
МОСКВА		МСУ

**ВДЛ** – Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации  
**МСУ** – Выборы в органы местного самоуправления

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.



вые применялся электронный список избирателей, что, с одной стороны, снизило нагрузку на членов избирательных комиссий, с другой — позволило избирателям принять решение о формате голосования в день выборов.

Ряд москвичей, желающих отдать свой голос в электронной форме, столкнулись со сложностями в осуществлении данного вида голосования из-за необходимости иметь полностью подтвержденную учетную запись на платформе Mos.ru. Данные обстоятельства подтверждают предпочтительность проведения ДЭГ на единой платформе для всех субъектов Российской Федерации; это предложение уже высказывалось в Докладе за 2021 год и сохраняет свою актуальность.

Указанный вопрос также свидетельствует о необходимости дополнительного информирования граждан о требованиях для участия в дистанционном электронном голосовании. Избирателям, желающим принять участие в голосовании, необходимо было своевременно подать соответствующую заявку в субъектах Российской Федерации, где голосование осуществлялось через федеральную платформу, а также проверить свои личные кабинеты на подтверждение заполненных данных и идентификацию личности, о чем некоторые избиратели узнавали лишь после получения отказа на участие в дистанционном голосо-

вании на странице своего личного кабинета. К сожалению, внести необходимые данные в личном кабинете непосредственно в день голосования уже не представлялось возможным.

В экспертном сообществе высказываются предложения *о необходимости дальнейшего повышения прозрачности и достоверности результатов электронного голосования*. Дискуссия на эту тему состоялась также на площадке Экспертного совета при Уполномоченном в октябре 2022 года.

Необходимо отметить, что в 2022 году законодательно предусмотрено обязательное прохождение процедур идентификации, аутентификации и подтверждения личности, а также анонимизации результатов волеизъявления, их шифрование при проведении голосования и расшифрование после его завершения<sup>1</sup>. Введенный порядок обеспечивает неизменность сохраняемых результатов волеизъявления избирателей и соблюдение тайны голосования, а также невозможность установления связи между персональными данными избирателя, участника референдума и результатом его волеизъявления. При этом ключи от зашифрованных данных могут использоваться только после завершения всей процедуры голосования и находятся исключительно у уполномоченных лиц, которые несут персональную ответственность за их сохранность.

## ПОЛУЧЕНИЕ И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ВЫБОРАХ

Заявители обращались с просьбами разъяснить порядок голосования не по месту регистрации, уточнить местонахождение участковой избирательной комиссии, выражали недовольство отсутствием до-

статочной информации о голосовании. По поступившим обращениям граждан проводились консультации и давались соответствующие разъяснения.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1787.



## РЕАЛИЗАЦИЯ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

В ходе проводимого мониторинга соблюдения избирательных прав к Уполномоченному обратились обвиняемые, содержащиеся в СИЗО, о невозможности проголосовать за кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, т.к. законодательство предусматривает реализацию такого права только

по месту постоянной регистрации избирателя. В связи с этим в декабре 2022 года нами направлено обращение в ЦИК России с предложением разработать механизм голосования, при котором граждане, содержащиеся в СИЗО не по месту их постоянной регистрации, могли бы осуществить голосование на муниципальных выборах.



*ВКС с Информационным центром ЦИК России на площадке Избирательной комиссии Приморского края. Сентябрь 2022 года*

В настоящее время в ЦИК России разрабатывается механизм организации голосования указанной категории избирателей, находящихся за пределами избирательного округа, в котором они обладают активным избирательным правом. Для его реализации необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах.

Вместе с тем проведение дистанционного электронного голосования в местах

содержания под стражей в настоящее время не представляется возможным. Так, для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель должен иметь подтвержденную учетную запись на Едином портале государственных и муниципальных услуг и персональное мобильное устройство с выходом в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». Однако в соответствии с нормативными актами Министерства юстиции

Российской Федерации установлен запрет на хранение подозреваемыми и обвиняемыми, находящимися в местах содержа-

ния под стражей, технических устройств с функцией доступа к Интернету.

### РЕГИСТРАЦИЯ, СОСТАВЛЕНИЕ СПИСКА ИЗБИРАТЕЛЕЙ

В ряде случаев граждане не находили себя в списке избирателей, указывали на дублирование информации об избирателях в различных списках голосования и иные нарушения при составлении указанных списков. При поступлении таких

сообщений сотрудниками Аппарата Уполномоченного во взаимодействии с членами участковых избирательных комиссий инициировались проверки, принимались меры по устранению выявленных нарушений.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

В результате принятых мер оказано содействие в реализации избирательных прав 13 граждан. Приняты меры к восстановлению нарушенных прав (по вопросам принуждения к голосованию на определенном избирательном участке за конкретных кандидатов, нарушения порядка сбора подписей избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов на муниципальных выборах, осуществления голосования, а также отсутствия граждан в списках избирателей), предоставлены необходимые консультации о возможностях реализации прав на различных этапах избирательного процесса (по вопросам участия в голосовании не по месту

регистрации, отказа в регистрации в качестве кандидата в депутаты муниципального образования, использования дистанционного электронного голосования и др.).

Анализ обращений позволяет сделать вывод, что граждане не всегда владеют знаниями о порядке реализации своего активного избирательного права, особенно в случаях нахождения в день голосования за пределами места постоянной регистрации, и механизмах дистанционного голосования. В связи с этим актуальной задачей остается повышение результативности правового просвещения в вопросах избирательных прав.



Мониторинг соблюдения избирательных прав на выборах в Ярославской области (слева) и в Новгородской области (справа)



## ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ, ФОРМ И МЕТОДОВ ИХ ЗАЩИТЫ

В преддверии и в ходе голосования нами проводилась работа по правовому просвещению: давались разъяснения механизмов реализации и способов защиты прав гражданам, направившим письменные обращения либо обратившимся на горячую линию. Наиболее часто заявители просили проконсультировать по вопросам регистрации в качестве кандидата, участия в голосовании, в том числе дистанционном, разъяснить порядок голосования не по месту жительства.

*Гражданину Л., которого интересовала возможность голосования не по месту регистрации, были разъяснены порядок участия в дистанционном электронном голосовании на территории г. Москвы через интернет-портал Mos.ru и способы ознакомления со сведениями о кандидатах. По информации, полученной от заявителя в ходе телефонного разговора 9 сентября 2022 г., ему удалось реализовать свое активное избирательное право (вх. № Л-931 от 06.09.2022).*

## НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЯ ГАРАНТИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

В целом следует отметить, что в стране повышаются гарантии избирательных прав граждан. ЦИК России своевременно реагирует на запрос общества и предлагает новые формы их реализации.

В частности, ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России проводят большую работу по вовлечению в электоральную активность молодежи. В рамках реализации молодеж-

ной электоральной концепции<sup>1</sup> осуществляется комплекс мероприятий, направленных на повышение правовой культуры молодых и будущих избирателей в Российской Федерации, проводятся различные конкурсы и олимпиады, издаются методические пособия и информационные материалы.

Фото: открытые источники



Соответствующая практика вовлечения молодежи в избирательный процесс накоплена и у нас. Члены нашего Молодежного совета участвовали в правовом просвещении участников избирательного процесса,

оказывали содействие в наблюдении за выборами, делились опытом противодействия фейкам в ходе избирательных кампаний, исправления процедурных недочетов, пресечения незаконной агитации. Этот

<sup>1</sup> Постановление ЦИК России от 12 марта 2014 г. № 221/1429-6 «О Молодежной электоральной концепции» // Вестник ЦИК России. 2014. № 3.



Рис. 57. Участие избирателей в дистанционном электронном голосовании (ДЭГ) на выборах 9–11 сентября 2022 г.

опыт нашел отражение на страницах Молодежного совета в социальных сетях<sup>1</sup>.

Вместе с тем организация избирательного процесса с позиций укрепления гарантий прав и с учетом происходящих изменений в обществе нуждается в дальнейшем совершенствовании. Основными направлениями этого процесса являются: усиление гарантий политических партий в процессе формирования избирательных комиссий; упрощение процедуры самовыдвижения и выдвижения кандидатов избирательными объединениями; совершенствование механизма участия

избирательных объединений в агитационной деятельности; конкретизация системы предпочтений для избирательных объединений, представленных в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований; внедрение альтернативных форм поддержки кандидатов; совершенствование механизма административного рассмотрения избирательных споров; кодификация избирательного права; распространение возможности дистанционного электронного голосования

<sup>1</sup> Молодежный совет при УПЧ в РФ // ВКонтакте. URL: <https://vk.com/ombudsmanyouthcouncil> (дата обращения: 13.12.2022).



на всей территории России; дальнейшая автоматизация избирательных процедур; усиление роли избирательных комиссий в защите избирательных прав, совершенствование взаимодействия избирательных комиссий с институтами гражданского общества<sup>1</sup>.

Полагаем, что укреплению гарантий прав избирателей послужит дальнейшее внедрение в избирательный процесс цифровых технологий. Актуальными здесь являются такие задачи, как: постепенный охват *электронным голосованием* всей территории России; расширение возможности подачи подписей в поддержку кандидатов (избирательных объединений) через порталы госуслуг; расширение видеонаблюдения, в том числе наблюдения за процедурами дистанционного электронного голосования.

Развитие ДЭГ не только полностью устранил возможность двойного голосо-

вания избирателей, но и позволит военнослужащим, проходящим службу вне места своего постоянного жительства, а также любому гражданину, находящемуся в день голосования за пределами России или места своего постоянного проживания на территории определенного региона, воспользоваться возможностями дистанционного электронного голосования, чтобы выразить свое волеизъявление на выборах в регионах и муниципальных образованиях по месту жительства. Наряду с этим расширение применения дистанционного электронного голосования и использования цифровых технологий для информирования граждан о предстоящих выборах является одним из наиболее перспективных способов повышения электоральной активности<sup>2</sup>.

## 3.2. ПРАВО НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАЩИТА ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Ключевыми событиями, которые повлияли на изменения в миграционной сфере в целом и в области получения российского гражданства в частности, стали принятие в состав России новых территорий — Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей. Миллионы

людей стали полноправными жителями Российской Федерации и приобрели весь комплекс прав российских граждан и гарантий их осуществления. Гражданами России стали все жители четырех новых субъектов, кроме тех, кто в течение одного месяца изъявил желание сохранить имеющееся гражданство<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Колюшин Е.И.* Проблема квазиверховенства закона в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 51–56; *Авилов Я.Д.* Права человека после Совета Европы: есть ли будущее у избирательных стандартов стран СНГ? // Закон. 2022. № 9. С. 191–205; *Ильин А.Б., Юрчук В.С.* О некоторых аспектах эволюции избирательного права в России // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. 2022. № 2(32). С. 5–12; *Подгорный В.И., Лысенко Е.С.* К вопросу о совершенствовании избирательного процесса в Российской Федерации // Конституционное право. Конституционный судебный процесс. Муниципальное право. 2020. № 1. С. 33.

<sup>2</sup> Минцифры подвело итоги работы цифровых сервисов на выборах 2022 года // Минцифры России: официальный сайт. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/41956/> (дата обращения: 07.03.2023).

<sup>3</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в со-



Рис. 58. Число лиц, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации в 2022 году<sup>1</sup>

Были установлены преференции для приобретения российского гражданства для граждан Республики Казахстан, Республики Молдова или Украины<sup>2</sup>, финалистов общероссийского конкурса, проводимого

автономной некоммерческой организацией «Россия — страна возможностей»<sup>3</sup>, для лиц, заключивших контракт о прохождении службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских фор-

стве Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

<sup>1</sup> Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь — декабрь 2022 года // Министерство внутренних дел России: официальный сайт. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/35074904/> (дата обращения: 11.02.2023).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5324.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 1 апреля 2022 г. № 87-ФЗ «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2200.



мированиях<sup>1</sup>. Для иностранных студентов, проходящих обучение по очной форме в образовательных организациях, имеющих государственную аккредитацию, расположенных на территории России, предусмотрена выдача разрешения на временное проживание в целях получения образования<sup>2</sup>.

Данные изменения глобального масштаба в законодательстве и правоприменительной практике с неизбежностью сказались на объемах и содержании этого сегмента нашей деятельности. Прием об-

ращений иностранных граждан осуществлялся по всем каналам связи, в том числе круглосуточно по горячей линии, при посещениях ПВР. В целях оперативного реагирования на сообщения заявителей, столкнувшихся с трудностями при получении вида на жительство или российского гражданства при осуществлении иных своих прав в сфере миграции, было укреплено взаимодействие с МВД России, другими органами.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

Количество обращений, поступивших к Уполномоченному по вопросам реализации права на гражданство и защиты прав иностранных граждан в сфере миграции, по сравнению с прошлым годом существенно возросло (в 2022 году — 1833, в 2021 году —

1024). Во многом рост произошел за счет обращений граждан ДНР, ЛНР и Украины и эвакуированных в Россию лиц из этих стран. Увеличилось также количество обращений граждан Республики Узбекистан и Республики Таджикистан.



Рис. 59. Тематика и динамика обращений по вопросам гражданства и защиты прав иностранных граждан в сфере миграции в 2022 году

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 сентября 2022 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5324.



Приращение обращений наблюдалось по следующим вопросам: предоставление убежища в России (*в 6 раз*); легализация на территории России (*более чем в 2 раза*); приобретение российского гражданства (*более чем в 2 раза*); получение разрешения на временное проживание и вида

### ПРИОБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По сравнению с 2021 годом количество обращений увеличилось более чем в два раза (2021 год — 247 обращений; 2022 год — 584 обращения). Большинство обращений этой группы содержало просьбы о предоставлении разъяснений и консультаций по вопросам приобретения гражданства. Вместе с тем немало было жалоб, в которых предъявлялись обоснованные претензии к миграционным органам по вопросам отказов в приеме документов, длительного рассмотрения обращений. Заявители указывали на отсутствие информации о результатах рассмотрения заявлений, невозможность попасть на прием, проблемы с истребованием документов (свидетельства о рождении, о заключении брака), которых в силу определенных обстоятельств у них не было в наличии.

*Гражданка Ф. обратилась по вопросу приема в российское гражданство жителя ЛНР М., который в несовершеннолетнем возрасте переехал из России к бабушке на Украину. Документов, удостоверяющих личность, он не имел. В целях оказания содействия М. в ГУВМ МВД России было направлено ходатайство о проведении в отношении него проверки на предмет наличия гражданства Российской Федерации, которое подтвердилось. Вместе с тем ввиду отсутствия дипломатических представительств на территории ЛНР получить паспорт М. мог только прибыв в Россию. Эта трудность во взаимодействии с ком-*

на жительство иностранного гражданина в России (+28%) (рис. 59). Массовая эвакуация граждан ДНР, ЛНР и Украины на территорию Российской Федерации обусловила появление в этом году новой группы обращений — по вопросам пересечения государственной границы.

*петентными органами была решена. Юноша прибыл в Рязанскую область, и ему **был оформлен и выдан паспорт гражданина Российской Федерации** (вх. № 7444 от 19.04.2022).*

Поступающие к нам письма свидетельствуют, что *недружественные* по отношению к России страны с целью препятствования своим гражданам в переезде в Россию искусственно затягивают процедуру апостилирования документов, необходимых для получения российского гражданства. Так, если раньше проставление апостиля на подобных документах занимало порядка 30 дней, то в условиях нынешних широко распространенных антироссийских настроений указанные процедуры могут занять от двух до трех месяцев. При этом срок действия некоторых документов составляет не более 90 дней, который часто не выдерживается. С учетом сегодняшних логистических схем представляется целесообразным рассмотреть вопрос об увеличении указанного срока до 180 дней. Возможным вариантом было бы проведение дополнительной проверки биографических данных после принятия соответствующего заявления о получении вида на жительство.

Другой вопрос связан с получением квот на разрешение на временное проживание для иностранных граждан, находящихся за рубежом, но желающих связать свою судьбу с Российской Федерацией. Так, согласно действующему законодательству основанием для рассмотрения вопроса рас-



пределения квоты является поступление заявки-анкеты о выделении квоты на выдачу иностранному гражданину разрешения на временное проживание. При этом законодательно не установлено требование личного присутствия иностранного гражданина или лица без гражданства на территории России. Тем не менее встречаются случаи предъявления дополнительных требований при подаче указанных заявлений (личное присутствие, наличие миграционной карты, регистрация по месту пребывания и т.д.), что не соответствует нормам законодательства.

В ходе анализа данной группы обращений выявлено, что в ряде случаев иностранным гражданам отказывают в приеме заявления к рассмотрению, мотивируя его *ошибками в заявлении*. При этом заявителям не предоставляется возможность устранить их на месте, а повторный прием осуществляет нередко иной сотрудник, у которого свой уровень требовательности к данному документу. Такой бюрократический подход приводит к нарушению прав граждан. Решение видится в совершенствовании именно правоприменительной практики путем обеспечения недопустимости вольного трактования сотрудниками порядка заполнения заявления, а также предоставления иностранным гражданам возможности устранения ошибок на месте и назначения даты очередного приема в разумный срок и, по возможности, к сотруднику, который первоначально рассматривал документы.

Еще одна проблема в данной сфере связана с *отсутствием широкодоступной для иностранных граждан информации о правах и обязанностях на территории России,*

о порядке своих действий по оформлению разрешительных документов и последующего приема в гражданство России. В этой связи рекомендуем миграционным органам осуществлять более тесное взаимодействие с представителями правозащитного сообщества, диаспор в вопросах разъяснения законодательства и правового положения иностранных граждан.

В ходе рассмотрения обращений данной категории выявлен пробел, касающийся сложностей в *приобретении российского гражданства ребенком, рожденным за пределами России, если один из его родителей имеет российское гражданство, а другой является иностранным гражданином*. Действующим законодательством предусмотрено, что ребенок будет являться российским гражданином лишь при условии непредоставления ему гражданства иностранного государства. Отсутствие у ребенка российского гражданства не позволяет пользоваться защитой Российской Федерации в случае возникновения конфликтов между родителями, что приводит к ущемлению прав и интересов родителя — российского гражданина и ребенка, в том числе путем их разлучения властями иностранного государства вопреки их желанию. Между тем законодательство ряда иностранных государств содержит нормы, согласно которым ребенок приобретает гражданство одного из родителей независимо от места рождения. По такому пути пошли Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Узбекистан и ряд других государств. Полагаем, что данный принцип может быть использован и в законодательстве Российской Федерации.

### ОГРАНИЧЕНИЯ НА ВЪЕЗД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЮ И НА ВЫЕЗД ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЗ РОССИИ

По-прежнему большое количество обращений поступает по вопросам ограничений на въезд иностранных граждан в Россию в связи с вынесенными компетентными орга-

нами решениями о выдворении, депортации, экстрадиции и реадмиссии. Хотя их количество и уменьшилось на 8,5% (в 2022 году — 384, в 2021 году — 420). Заявители были не

согласны с принятыми в отношении них судебными решениями о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации и об административном выдворении из Российской Федерации, а также

решениями о неразрешении въезда, вынесенными территориальными органами МВД России. Ряд обращений был связан с возникшими сложностями на приграничных территориях ввиду проведения СВО.

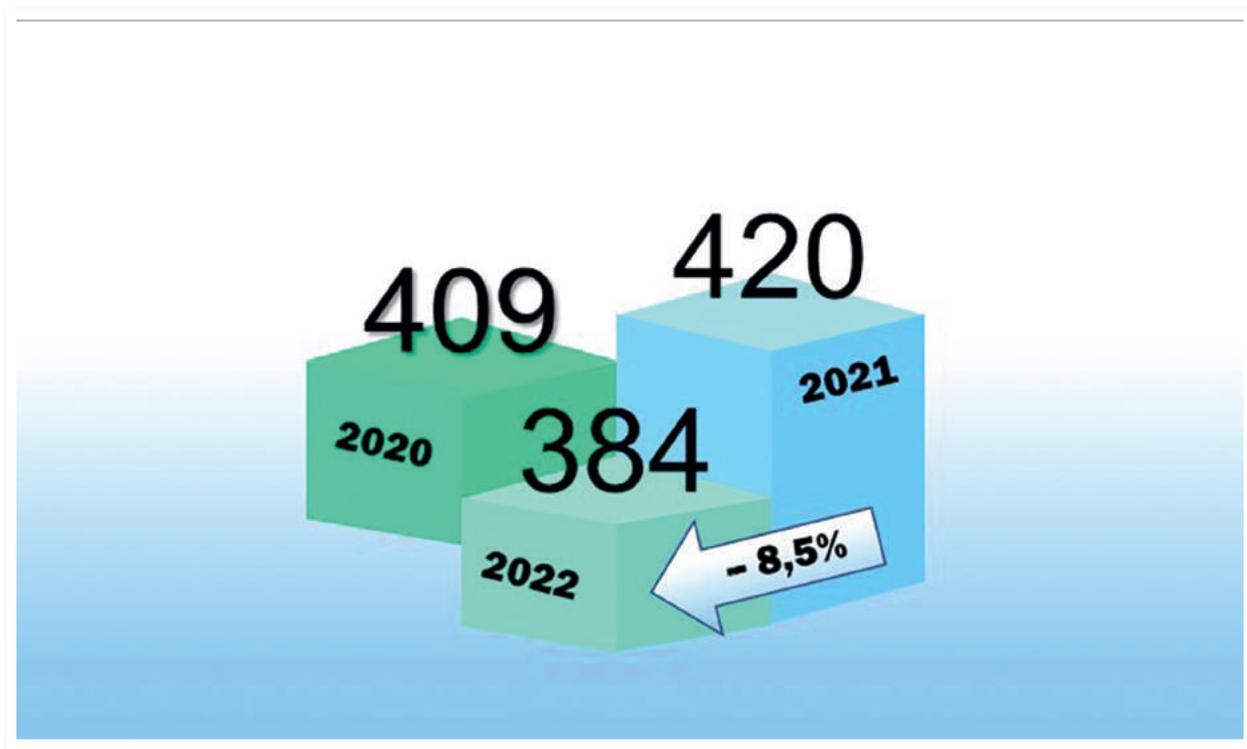


Рис. 60. Динамика обращений по вопросам ограничения на въезд и выезд иностранных граждан

В отношении гражданина А. был установлен запрет на въезд в Россию, т.к. он якобы неоднократно привлекался к административной ответственности. Заявитель обратился к нам с жалобой, в которой он утверждал, что это не соответствует действительности. По результатам инициированной нами проверки **решение территориального органа МВД России отменено руководством ГУВМ МВД России, гражданин А. исключен из списка лиц, въезд которым в Российскую Федерацию запрещен** (вх. № 7708 от 24.04.2022).

В данном блоке миграционных отношений выделяется проблема привлечения иностранных граждан за нарушение ре-

жима пребывания (проживания) в нашей стране к административной ответственности с назначением наказания в виде административного выдворения за пределы России. При принятии таких решений у судебных органов отсутствует возможность не применять выдворение даже с учетом личности нарушителя. Многие из выдворяемых имеют в России семьи, осуществляют трудовую деятельность, обучаются в российских вузах. В государствах гражданской принадлежности у них отсутствуют жилье и какие-либо социальные связи. Такая же проблема возникает и при принятии решения о неразрешении въезда в Россию без учета характера и тяжести совершенного правонарушения и личных обстоятельств нарушителя.

### 3.2. ПРАВО НА ПРИОБРЕТЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАЩИТА ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



Заседание секции по вопросам международного сотрудничества и защиты прав мигрантов Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Февраль 2022 года

Гражданину Армении А. запретили въезд в Россию из-за сообщения ложных сведений о себе или о цели своего визита (п. 2 ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ). Кроме этого, сказали, что за неоднократное привлечение к административной ответственности въезжать в страну ему запрещено 3 года. Заявитель уверял, что ему судом назначено наказание в виде штрафа без выдворения, но его не слышали. Имея жену и двоих детей — граждан России, он не мог с ними воссоединиться и попросил нас о помощи. Учитывая изложенные факты, мы привлекли к проверке ГУВМ МВД России. А. был **исключен из**

**списка лиц, которым не разрешен въезд на территорию России** (вх. № 18564 от 22.08.2022).

Проведенный нами мониторинг соразмерности применения мер административного воздействия к иностранным гражданам позволяет сформулировать вывод о целесообразности внесения изменений в часть 1.1 статьи 18.8 КоАП РФ, предусматривающих применение административного выдворения как дополнительный (альтернативный) вид наказания. Положения проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации

иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>1</sup> также направлены на решение данной проблемы.

Проекты федеральных законов «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» и «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»<sup>2</sup> обсуждались на заседании Экспертного совета при Уполномоченном в феврале 2022 года. Экспертами в адрес разработчиков законопроектов высказаны предложения, в том числе по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан на территории России, сроков обжалования решений о принудительной

высылке гражданина в случае угроз конституционным ценностям, выдачи документов несовершеннолетним, прибывшим в Россию в поисках убежища, и ряд других.

Остается нерешенным вопрос относительно принятых в период до 1 января 2020 г. Минюстом России *бессрочных решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан на территории России*<sup>3</sup>. В Докладе за 2021 год предлагалось предусмотреть механизм пересмотра ранее принятых бессрочных решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан на территории России в части корректировки срока. Данное предложение своей актуальности не утратило.

### ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УБЕЖИЩА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

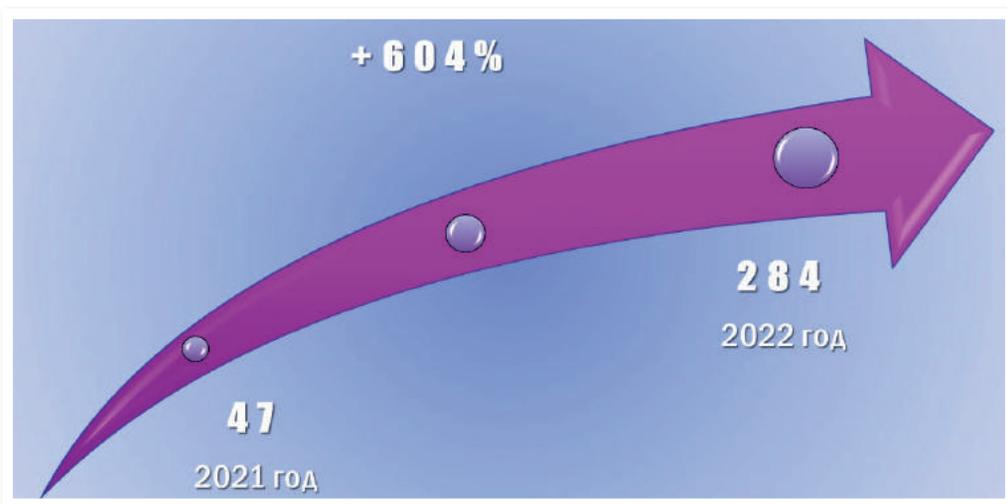


Рис. 61. Динамика обращений по вопросам получения убежища в Российской Федерации за 2021–2022 годы

<sup>1</sup> Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=113698> (дата обращения: 20.12.2022).

<sup>2</sup> Проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=124403> (дата обращения: 20.12.2022).

<sup>3</sup> С 1 января 2020 г. Минюст России исключен из перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и данные полномочия переданы ФСИН России. При принятии решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан, отбывающих наказание и подлежащих освобождению из мест лишения свободы, Минюст России должен был руководствоваться Инструкцией и признавать пребывание (проживание) в Российской Федерации нежелательным сроком до погашения судимости.



*Посещение контрольно-пропускных пунктов Белгородской области, Брянской области, ДНР. Май — июль 2022 года*

На фоне беспрецедентной русофобии в мире значительное число обращений поступало по вопросам получения убежища на территории России (в 2022 году — 284, в 2021 году — 47). Их количество увеличилось в 6 раз. В основном они приходили от граждан Украины, а также иных государств, которые проводят недружественную политику в отношении русскоязычного населе-

ния и проявляют явные русофобские настроения.

В июне 2022 года по данной теме проведено заседание Экспертного совета при Уполномоченном, на котором был обсужден проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации». Рекомендуем ускорить его подготовку.

### ПЕРЕСЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ

Обращения этой группы поступали главным образом в период массовой эвакуации граждан ДНР, ЛНР и Украины на территорию России. Заявители, а это преимущественно семьи и люди пожилого возраста, просили содействия в пересечении Государственной границы Российской Федерации, в том числе ее сухопутного российско-белорус-

ского участка, по причине отсутствия у них соответствующих документов. Многие из них в связи с действиями украинской стороны вынуждены были добираться в Россию транзитом через Польскую Республику и Республику Беларусь. В связи с отсутствием нормативной базы, которая позволяла бы данным лицам въезжать в Российскую



Федерацию железнодорожным или автомобильным транспортом, на данных участках границы им порой отказывалось во въезде. В подавляющем большинстве случаев помощь была оказана по нашим ходатайствам Пограничной службой ФСБ России.

*Заявитель П. обратилась с просьбой оказать содействие бабушке, находящейся в г. Могилев, в пересечении границы с Республикой Беларусь. Попытки пересечь границу на личном автомобиле оказались безрезультатными. Сотрудники Аппарата Уполномоченного оперативно разъяснили ей порядок действий. Женщине оказали содействие при пересечении границы. От заявительницы поступила благодарность (вх. № П-1447 от 07.08.2022).*

### ЛЕГАЛИЗАЦИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обращения о содействии в легализации на территории России поступали от лиц, не имеющих документов на право пребывания в стране (либо документов, удостоверяющих личность). Благодаря принимаемым государством мерам, в 2021 году введен временный документ, удостоверяющий личность лица без гражданства<sup>1</sup>. Этим правом стали активно пользоваться лица, испытывающие затруднения в урегулировании правового положения в России и не имеющие перспектив убытия в иностранные государства.

*В 1998 г. Ш. прибыла с родителями в Россию из Республики Казахстан. Семья поселилась в Крымском районе Краснодарского края, родители получили российское гражданство, но правовое положение Ш. оставалось неурегулированным. С того времени заявительница получила среднее образование. Территорию России она не покидала. По нашему*

Были сведены до минимума требования к документам при пересечении Государственной границы Российской Федерации для граждан, прибывающих в экстренном порядке: они могли въехать в Россию по внутренним паспортам, в том числе и не имеющие действительных документов, удостоверяющих личность, не требовалось оформлять визу на въезд либо иметь приглашение. На территории Российской Федерации, в свою очередь, были созданы максимально комфортные условия на пропускных пунктах для граждан ДНР, ЛНР и Украины (вода, еда, предметы первой необходимости, места отдыха, бесплатный транспорт до населенных пунктов).

*ходатайству Ш. оказана помощь в приобретении российского гражданства (вх. № Ш-431 от 12.05.2022).*

Продолжает сохранять актуальность проблема признания российских паспортов, выданных в нарушение установленного порядка. По-прежнему поступают просьбы об оказании содействия в определении принадлежности к российскому гражданству. О масштабе данной проблемы свидетельствуют и данные официальной статистики, в 2022 году принято 2798 (в 2021 году — 2655, в 2020 году — 2310) решений о признании паспортов выданными в нарушение установленного порядка.

Обращались заявители, прибывшие в Россию, как правило, после 6 февраля 1992 г., получившие паспорт гражданина Российской Федерации без прохождения законодательно установленной процедуры приема в российское гражданство, либо те,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» // СЗ РФ. 2021. № 9. Ст. 1469.



которые подавали соответствующие заявления, однако в силу халатности должностных лиц сведения о приобретении отсутствуют в базах данных МВД России. В настоящее время об отсутствии подтверждения наличия гражданства люди узнают лишь при обращении за оформлением документов (замена паспорта по достижении возраста, заключение брака, оформление документов на детей и т.д.). Выражаем надежду, что принятие новой редакции закона «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup> позволит решить данную проблему. При этом видится целесообразным проведение совместной сплошной проверки МВД России и МИД России обоснованности всех выданных российских паспортов. Проведение такой работы будет способствовать своевременному решению вопроса признания (приема) лиц российскими гражданами.

Анализ обращений российских граждан, проживающих за рубежом, позволил выявить *необходимость изменения порядка получения российского паспорта без выезда в Россию*. В настоящее время несовершеннолетние граждане Российской Федерации, достигшие возраста 14 лет, а также

россияне, внутренний паспорт которых подлежит замене, обязаны в соответствии с действующим законодательством приезжать в Россию. Для многих наших сограждан такой механизм является затратным.

*Актуальность данного вопроса была затронута в ходе встречи с Заместителем Председателя Совета Безопасности Российской Федерации Д.А. Медведевым в октябре 2022 г. и в целях ее решения нами направлены обращения в МВД России и МИД России с просьбой рассмотреть возможность наделения консульских учреждений новой функцией — документирования паспортом Российской Федерации наших соотечественников. Данное предложение прорабатывается указанными федеральными органами государственной власти.*

Представляется, что получение внутреннего паспорта в российских консульских учреждениях будет способствовать укреплению гарантий прав граждан Российской Федерации.

#### ПОЛУЧЕНИЕ РАЗРЕШЕНИЯ НА ВРЕМЕННОЕ ПРОЖИВАНИЕ И ВИДА НА ЖИТЕЛЬСТВО

В обращениях данной категории в основном содержались просьбы о консультациях по вопросам подачи соответствующих заявлений в целях получения разрешения на временное проживание или вида на жительство в упрощенном порядке.

*К нам обратился Д. с жалобой на волокиту в оформлении вида на жительство в Российской Федерации. Он рассказал, что подавал заявление через МФЦ в УВМ ГУ МВД России по г. Москве, однако в нарушение действующего за-*

*конодательства о принятом решении уведомлен не был. В целях проведения проверки по обращению Д. в вышеназванное управление направлен соответствующий запрос. По результатам его рассмотрения заявитель получил вид на жительство в Российской Федерации (вх. № 4364 от 16.03.2022).*

На протяжении нескольких лет нами отмечалась необходимость отказа от института разрешения на временное проживание. Введенная возможность гражданам Украины, Молдовы и Казахстана получить вид на

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 49269-8 «О гражданстве Российской Федерации» // Государственная Дума: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/49269-8> (дата обращения: 09.01.2023).



Фото: открытые источники

жительство, минуя стадию выдачи разрешения на временное проживание, частично решает этот вопрос. Однако он по-преж-

нему остается актуальным для граждан других государств.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

По результатам рассмотрения обращений во взаимодействии с государственными

ми органами оказано содействие **376** гражданам по **213** обращениям (см. рис. 62).



Рис. 62. Тематика положительно разрешенных обращений по вопросам гражданства и защиты прав иностранных граждан в сфере миграции в 2022 году



## ВСЕРОССИЙСКИЙ КООРДИНАЦИОННЫЙ СОВЕТ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Актуальные проблемы обеспечения прав человека в области миграции широко обсуждались на площадке Всероссийского координационного совета уполномоченных по правам человека в ноябре 2022 года, в котором приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, УВКБ ООН в России, других международных организаций, экспертного сообщества. По итогам заседания Всероссийского координационного совета в целях повышения уровня защиты прав человека и гражданина в области миграции разработаны рекомендации и предложения органам государственной власти, которые направлены в их адрес.

В списке рекомендаций Всероссийского координационного совета уполномоченных по правам человека, направленных в Правительство Российской Федерации:

предусмотреть при корректировке Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы положения, направленные на обеспечение и защиту прав мигрантов и определение роли уполномоченных по правам человека в выработке и реализации миграционной политики;

установить административное выдворение в качестве альтернативного вида наказания по части 1.1 статьи 18.8 КоАП РФ;

освободить от уплаты государственной пошлины лиц, обратившихся с заявле-



*Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека, посвященный вопросам обеспечения прав человека в области миграции.  
Ноябрь 2022 года*



ниями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке в интересах своих несовершеннолетних детей (в том числе за выдачу свидетельств о рождении);

осуществлять выдачу и обмен гражданам Российской Федерации, проживающим за рубежом, внутреннего российского

паспорта на территории иностранных государств российскими загранучреждениями;

принять дополнительные меры по оказанию квалифицированной медицинской помощи иностранным гражданам, содержащимся в ЦВСИГ, а также предоставить им возможность осуществления трудовой деятельности.

### 3.3. СВОБОДА СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

В последние годы защита свободы совести и вероисповедания стала одним из острейших вопросов правочеловеческой повестки. Это вызвано тем, что мировое сообщество столкнулось с кризисом традиционных ценностей в разнообразных его проявлениях. Предпринимаются попытки предать забвению уроки прошлого и потери, понесенные народами мира во имя Победы в Великой Отечественной войне. Человеконенавистнические идеи нацизма и фашизма, казалось бы, были однозначно осуждены и признаны преступными Нюрнбергским трибуналом. Однако сегодня мы вновь сталкиваемся с ситуацией, когда руководство Украины и ряда западных государств все чаще готово не только оправдать, но и героизировать нацизм из политических соображений. Поскольку нравственные идеалы, вера в Бога и церковь в широком смысле слова являются главной преградой на пути массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, именно они становятся главным объектом нападков и разрушений. Этот процесс сопровождается гонениями и насилием над священнослужителями.

В отношении православных священников Украинской Православной Церкви Московского Патриархата осуществляются действия дискриминационного характера. Храмы, в которых они служат, оскверняются, в адрес священников и членов их семей поступают угрозы, они подвергаются преследованиям со стороны украинских властей, в их домах проводятся обыски. Многим приходится уезжать в Россию, чтобы иметь возможность в нашей стране разделять свои убеждения, продолжать общественную и религиозную деятельность<sup>1</sup>.

В 2022 году в результате бомбежек с украинской стороны погибло 7 священнослужителей Украинской Православной Церкви, еще 2 священнослужителя без вести пропали, 12 клириков получили ранения; на территории Донбасса разрушено 75 храмов и молитвенных помещений, 8 монашеских обителей; повреждены в результате обстрелов 300 храмов и 7 монастырей<sup>2</sup>.

На территориях новых субъектов Российской Федерации будут проведены работы по восстановлению православных храмов и других религиозных сооружений, разрушенных бомбежками украинских неонацистов, а также созданы условия безо-

<sup>1</sup> См.: Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на XI Рождественских Парламентских встречах в Государственной Думе // Русская Православная Церковь. Московский Патриархат: сайт. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5999511.html> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Управделами УПЦ рассказал, сколько в Украине разрушено православных храмов и погибло священников // Открытая православная энциклопедия «Древо»: сайт. URL: <https://drevo-info.ru/news/28626.html> (дата обращения: 10.02.2023).



Фото: Штаб территориальной обороны ДНР



*Украинские войска обстреляли храм в селе Никольское в ДНР.  
Август 2022 года*

пасности для участия верующих в богослужениях. Эту миссию взяла на себя главным образом Русская Православная Церковь при содействии органов государственной власти. В своем выступлении об этом говорил на XI Рождественских Парламентских встречах в Государственной Думе Святейший Патриарх Московский и Всея Руси Кирилл, уделив особое внимание деятельности священников и прихожан по оказанию помощи жителям Донбасса<sup>1</sup>.

В России на сегодняшний день созданы действенные механизмы для достижения согласия между представителями разных конфессий и убеждений. Обеспечение межре-

лигиозного мира, недопущение пропаганды экстремизма, противодействие проявлениям фашизма законодательно закреплены в качестве приоритетов национальной политики страны<sup>2</sup>. Указом Президента Российской Федерации утверждены Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей<sup>3</sup>.

Предусмотрена уголовная ответственность за публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (статьи 280, 282 УК РФ). Введена

<sup>1</sup> См.: Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на XI Рождественских Парламентских встречах в Государственной Думе // Русская Православная Церковь. Московский Патриархат: сайт. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5999511.html> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1928; Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

административная ответственность за распространение нацистских материалов, пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, использование в этих целях СМИ (статья 20.3 КоАП РФ). В 2022 году ответственность за указанные действия была усилена: установлено, что при повторном правонарушении в виде пропаганды либо публичного демонстрирования нацистской атрибутики (символики) лицо подлежит уголовной ответственности<sup>1</sup>.

Важно, чтобы при осуществлении контрольной функции государства в отношении религиозных и общественных организаций соблюдался баланс между правами конкретного лица и интересами общества в обеспечении безопасности<sup>2</sup>.

В рамках проведенной в 2022 году реформы законодательства об иностранных

агентах актуален вопрос о недопущении злоупотреблений в рамках контроля за организациями, деятельность которых несет политический характер. В новом законе<sup>3</sup> закреплено положение, согласно которому иностранными агентами не могут быть признаны зарегистрированные в установленном порядке религиозные организации. В Аппарате Уполномоченного будет отслеживаться соблюдение новелл этого закона.

Показателем результатов работы по обеспечению свободы совести, идеологического и религиозного многообразия выступает статистика о числе религиозных и некоммерческих организаций. По состоянию на начало 2023 года в России действует 1850 зарегистрированных политических партий, 210 165 некоммерческих организаций, в том числе 1230 национально-культурных автономий, и значительное количество

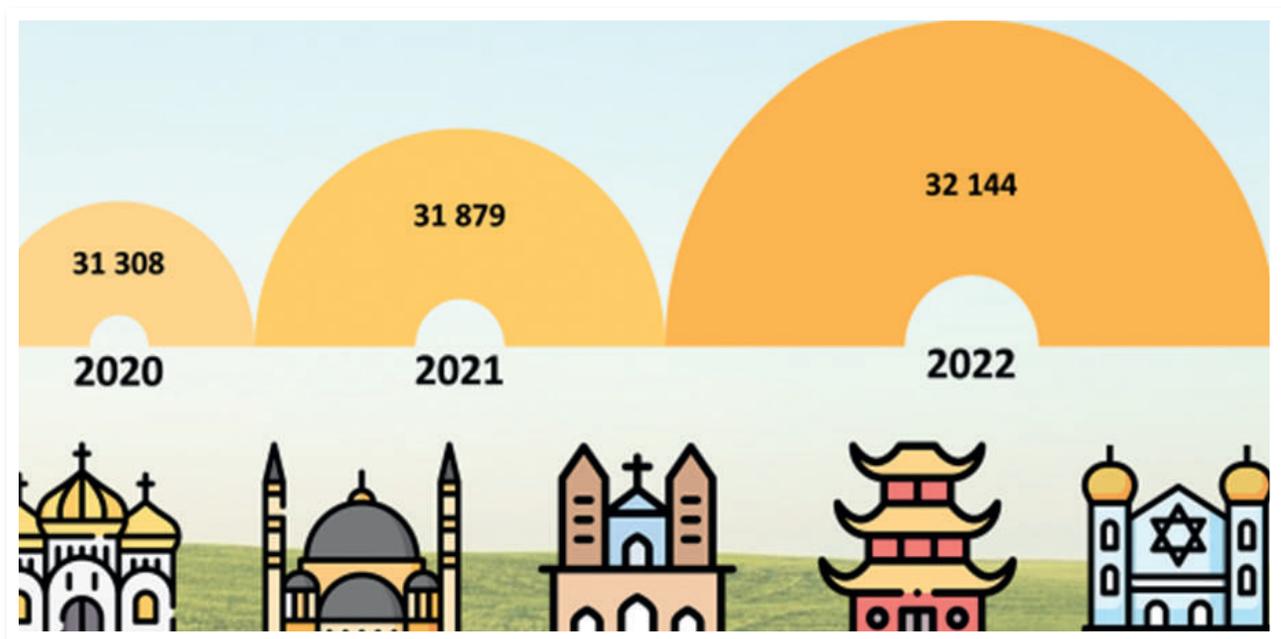


Рис. 63. Количество зарегистрированных религиозных организаций в 2020–2022 годах

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29. Ст. 5227.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 октября 2021 г. № 32 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2021. № 12.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5222.



других объединений гражданского общества. Сохраняется тенденция роста зарегистрированных религиозных организаций (см. рис. 63)<sup>1</sup>. Кроме того, в стране зарегистрировано 152,1 тыс. СМИ<sup>2</sup>.

Ряд мер по укреплению гарантий свободы совести приняты в 2022 году после начала СВО. Для будущих священнослужителей, обучающихся в духовных образовательных организациях, была предоставлена отсроч-

ка от призыва на военную службу по мобилизации<sup>3</sup>, а также законодательно установлено, что граждане, которые проходят альтернативную гражданскую службу в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, воинских формирований и органов в качестве гражданского персонала, при объявлении мобилизации продолжают проходить альтернативную гражданскую службу в указанных организациях<sup>4</sup>.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

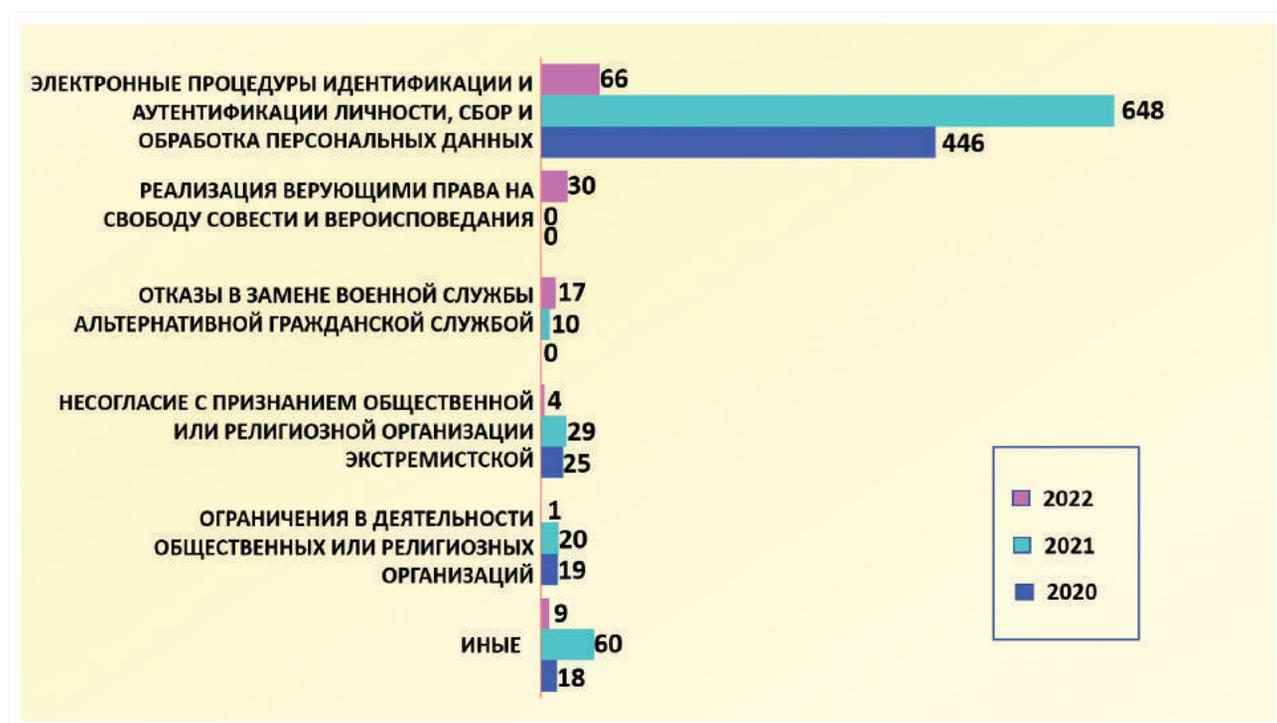


Рис. 64. Тематика и динамика обращений по вопросам свободы совести и вероисповедания в 2020–2022 годах

В 2022 году к нам поступило **127 обращений** по вопросам свободы совести и вероисповедания, что намного ниже показате-

лей предыдущих лет (в 2020 году — 508; в 2021 году — 767). Уменьшилось количество жалоб по вопросам несогласия с элек-

<sup>1</sup> О деятельности некоммерческих организаций // Минюст России: официальный сайт. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Перечень наименований зарегистрированных СМИ // Роскомнадзор: официальный сайт. URL: <https://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 2022 г. № 712 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2022 г. № 644 «О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу по мобилизации» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 7047.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 4 ноября 2022 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7666.



тронными процедурами идентификации и аутентификации, со сбором и обработкой персональных данных (в 10 раз) и признания общественной или религиозной организации экстремистской (в 7 раз). Снизилось и количество обращений по предмету ограничений в деятельности религиозных и общественных организаций — они носили единичный характер.

Вместе с тем в период проведения частичной мобилизации увеличилось ко-

личество обращений по вопросу замены военной службы на альтернативную гражданскую службу (+70%). Кроме того, ряд жалоб (24%) затрагивал вопросы реализации верующими права на свободу совести и вероисповедания, прежде всего, в местах принудительного содержания — в предыдущем году письма по этой теме не поступали. Тематика обращений данной категории представлена на рис. 64.

### ЭЛЕКТРОННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ИДЕНТИФИКАЦИИ И АУТЕНТИФИКАЦИИ ЛИЧНОСТИ, СБОРА И ОБРАБОТКИ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Обращения по вопросам электронных процедур идентификации и аутентификации личности, сбора и обработки персональных данных являлись массовой (веерной) рассылкой и содержали исключительно эмоциональные переживания. Большинство обращений поступило по вопросу *несогласия с электронными процедурами идентификации и аутентификации личности (включая обращения по поводу введения QR-кодов)*, поскольку, по мнению заявителей, эти процедуры противоречат их религиозным убеждениям, нарушают право свободно (без ограничений) искать информацию, разрушают «божественную индивидуальность» человека.

Схожие проблемы поднимались в обращениях по вопросам обработки, использования, хранения и передачи персональных данных. В них граждане сообщали о *нежелании предоставлять персональные данные для получения услуг и оформления документов*, аргументируя это религиозными мотивами, в том числе рассматривая передачу персональных данных как препятствие для общения с божественной сущностью.

Обращения подобной тематики регулярно поступают в наш адрес. В 2022 году их поток уменьшился, поскольку фокус вни-

мания общества был прикован к иным проблемам — к необходимости оказать помощь гражданам, эвакуированным из зон боевых действий, поддержать военнослужащих, отстаивающих будущее нашей страны, их семьи. Проблематика обоснованности процедур идентификации и аутентификации, возможности отказаться от предоставления персональных данных в этих условиях отошла на второй план.

Поскольку в обращениях указанных групп не сообщалось о конкретных нарушениях прав и свобод, заявителям направлялись мотивированные ответы с разъяснением действующего законодательства.

Вместе с тем вопрос о сохранении **баланса между удобствами цифровизации и защитой права на свободу совести существует**. Ранее со стороны религиозных организаций уже выражалась обеспокоенность тем, что сбор персональных данных зачастую является неконтролируемым, запрашиваемые данные в ряде случаев избыточны с учетом целей, для которых они собираются, а обязательная идентификация с использованием современных технических устройств в будущем может привести к тотальному контролю за человеком<sup>1</sup>. С переходом многих ус-

<sup>1</sup> Позиция Церкви в связи с развитием технологий учета и обработки персональных данных // Русская Православная Церковь: Московский Патриархат: сайт. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/2775107> (дата обращения: 10.02.2023).



луг и процессуальных действий в цифровой формат обостряется *проблема цифрового неравенства* — когда отказ человека от новаций в силу его убеждений приводит к неоправданному ограничению его прав.

Снятие указанных противоречий требует работы в двух направлениях. Прежде всего, необходимо уделять больше внимания просветительской деятельности, разъяснять людям пользу технологического прогресса, раскрывать принципы работы новых технологий. Эффективность таких мер возможна при взаимодействии государства, IT-компаний и религиозных организаций.

Вторым направлением должно стать *установление гарантий для людей, которые по тем или иным причинам отказываются от использования достижений цифровизации*. Заметим, что отдельные шаги в этом направлении предпринимаются. В декабре 2022 года принят закон<sup>1</sup>, которым расширены случаи обработки биометрических персональных данных в целях осуществления идентификации и (или) аутентификации с применением единой биометрической системы. С обеспокоенностью по поводу его принятия выступала Русская Православная Церковь. В своем обращении Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл акцентировал

внимание на позиции Церкви о необходимости гарантировать фундаментальное безусловное право граждан отказываться от биометрической идентификации с абсолютными гарантиями недискриминации в случае такого выбора<sup>2</sup>. Эта позиция была учтена Государственной Думой: в итоговый текст закона включено право человека отказаться от сбора и размещения его биометрических персональных данных. Кроме того, оговорено, что отказ



от прохождения идентификации и (или) аутентификации с использованием биометрических персональных данных не может служить основанием для отказа человеку в оказании государственной, муниципальной или иной услуги, выполнении государственных, муниципальных функций, продаже товаров, выполнении работ или отказа в приеме на обслуживание.

### РЕАЛИЗАЦИЯ ВЕРУЮЩИМИ ПРАВА НА СВОБОДУ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Большинство обращений по данным вопросам поступило от содержащихся в СИЗО подозреваемых и обвиняемых, исповедующих ислам. Они связаны с вопросами обеспечения рациона питания, соответствующего основам их вероисповедания, отправления религиозных обрядов,

использования предметов религиозного культа. Заявители также указывали на отсутствие возможности осужденным свободно исповедовать религию и в полной мере придерживаться своей веры, ссылаясь на то, что находящиеся в исправительных учреждениях мусульмане не могут молиться

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 572-ФЗ «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. 1 (ч. I). Ст. 19.

<sup>2</sup> Святейший Патриарх Кирилл: Церковь выступает за фундаментальное право граждан отказываться от биометрической идентификации // Русская Православная Церковь. Московский Патриархат: сайт. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5984378.html> (дата обращения: 13.12.2022).



Фото: открытые источники

*Круглый стол «Мировые религии против идеологии нацизма и фашизма в XXI веке», организованный Комитетом Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений. Март 2022 года*

пять раз в день и совершать коллективную пятничную молитву, как того требует их вера. По каждому такому обращению мы инициировали проверки, однако факты нарушений не нашли подтверждения.

При этом со случаями ограничений свободы вероисповедания в местах принудительного содержания сталкивались в своей деятельности и региональные уполномоченные по правам человека.

*К Уполномоченному по правам человека в Томской области Е. Г. Карташовой при посещении исправительной колонии обратился мужчина, осужденный к длительному лишению свободы. Он пояснил, что исповедует католицизм и хотел бы встретиться с католическим священником в стенах колонии, однако рассмотрение его обращения с этим во-*

*просом к администрации учреждения затянулось на неопределенное время. После обращения регионального уполномоченного к руководству управления ФСИН России по Томской области **право заявителя было восстановлено: его просьба рассмотрена и удовлетворена, организована встреча со священнослужителем.***

В ряде случаев ограничения при отправлении обрядов устанавливаются нормативными правовыми актами и обусловлены необходимостью обеспечить безопасность в местах принудительного содержания. В этой связи вместе с руководством Минюста России и ФСИН России мы искали правовые механизмы, которые позволили бы достигнуть баланса интересов: государственного — по обеспечению безопасности



и единообразного подхода к людям различного вероисповедания, и личного — связанного с потребностями соблюдать правила и обряды определенной конфессии. Минюст России закрепил в ПВР СИЗО<sup>1</sup> право пользоваться религиозной литературой, предметами религиозного культа индивидуального пользования для нательного или карманного ношения, совершать религиозные обряды в местах, определенных администрацией учреждения уголовно-исполнительной системы. Для осужденных православного вероисповедания разрешены встречи со священниками, а для мусульман — с муфтиями.

Необходимо отметить, что в данной сфере положительный эффект дает диалог государственных органов и руководителей религиозных конфессий. Как было отмечено в ходе заседания проведенного с нашим участием круглого стола на тему «Опыт взаимодействия государственных и религиозных институтов в реализации

программ развития институтов гражданского общества» в рамках XXX Международных образовательных чтений в мае 2022 года, выстраивание органами государственной власти разных уровней взаимодействия с религиозными институтами особенно важно в системе исполнения наказаний. Практически во всех субъектах Российской Федерации заключены договоры о взаимодействии территориальных органов УИС с зарегистрированными в установленном порядке централизованными религиозными организациями. Причем такие соглашения заключаются непосредственно между исправительным учреждением и религиозной организацией, что в условиях отсутствия должной законодательной основы, безусловно, важно. В этой связи Минюсту России может быть рекомендовано обеспечивать дальнейшее укрепление механизмов взаимодействия представителей религиозных организаций с ФСИН России.

#### **ЗАМЕНА ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ**

В своих обращениях граждане обжаловали решения об отказе замены военной службы альтернативной гражданской службой, просили помочь проверить их правомерность, оказать содействие в такой замене.

Проверки, проводимые по нашим ходатайствам военными комиссариатами и органами прокуратуры, не подтверждали нарушений прав заявителей, поскольку они не имели оснований для замены военной службы на альтернативную гражданскую либо был пропущен срок для подачи заявления о соответствующей замене, предусмотренный пунктом 1 статьи 11 Федераль-

ного закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»<sup>2</sup>.

В то же время в судебной практике немало случаев, когда по делам, связанным с альтернативной гражданской службой, за гражданами признается право на ее выбор по религиозным убеждениям.

В этой связи важно обеспечивать более активное информирование граждан о порядке реализации права на альтернативную гражданскую службу, разъяснять новеллы законодательства в данной сфере, в том числе в части продолжения прохождения альтернативной гражданской службы в случае объявления мобилизации.

<sup>1</sup> Приказ Минюста России от 4 июля 2022 г. № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207060002> (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.



## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

По результатам рассмотрения обращений в большинстве случаев заявителям требовалась консультация об их правах, свободах, средствах защиты. Дана 81 такая консультация, 46 обращений были переданы в другие государственные органы по компетенции.

В ходе проверок в большинстве случаев было установлено, что решения органов и должностных лиц были приняты в соответствии с законом. Практика работы по жалобам этой категории позволяет сделать вывод о необходимости умножать усилия по правовому просвещению граждан в вопросах реализации свободы совести и вероисповедания, в том числе во взаимодействии с религиозными организациями.

Уполномоченный и ее представители принимали участие в обсуждении актуальных проблем реализации свободы совести и вероисповедания на круглом столе на тему «Мировые религии против идеологии нацизма и фашизма в XXI веке»,

состоявшемся на площадке Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, деятельности общественных и религиозных объединений (март 2022 года), первом Международном антифашистском конгрессе (август 2022 года), межрелигиозной конференции «Милосердие в России» (сентябрь 2022 года) и на других экспертных площадках. Лейтмотивом наших выступлений была тема дальнейшего развития гарантий свободы совести и вероисповедания граждан в нашей многонациональной и многоконфессиональной стране, объединения всех граждан и верующих по вопросу противодействия фальсификации истории и героизации нацизма. В этом направлении среди ключевых шагов на ближайшую перспективу видим укрепление сотрудничества с молодежью, а также наращивание усилий по продвижению правочеловеческих ценностей на различных площадках, в том числе на международной арене.

## 3.4. СВОБОДА СЛОВА И ЗАЩИТА ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ

В условиях колоссального санкционного давления на Россию, попыток заглушить голос правды и отменить свободу слова, лишив информации об истинном положении вещей миллионы людей, защита этого важнейшего права человека, да и самих средств массовой информации, находилась в фокусе нашего повышенного внимания.

Участились случаи воспрепятствования деятельности журналистов и российских СМИ, работающих за рубежом. Серьез-

ные ограничения для их работы созданы в США и европейских странах. Масштаб нарушений носит беспрецедентный характер. Так, Совет ЕС решением от 1 марта 2022 г. запретил трансляцию контента каналов RT и Sputnik на своей территории<sup>1</sup>. В рамках шестого пакета санкций против России приостановлено вещание в ЕС трех российских телеканалов: «Россия РТР / РТР Планета», «Россия 24» и «ТВ Центр-Международный»<sup>2</sup>. И здесь мы от-

<sup>1</sup> ЕС запрещает вещание RT и работу агентства Sputnik // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/03/02/es-zapreshchaet-veshchanie-rt-i-rabotu-agentstva-sputnik.html> (дата обращения: 31.01.2023).

<sup>2</sup> В ЕС отключат телеканалы «РТР-Планета», «Россия 24» и «ТВ Центр» // Информационный портал газеты «Известия»: сайт. URL: <https://iz.ru/1344450/2022-06-03/v-es-otkliuchat-telekanaly-rtr-planeta-rossiia-24-i-tv-tcentr> (дата обращения: 31.01.2023).



четливо видим, что, несмотря на декларируемую свободу слова, европейские лидеры и их американские партнеры на самом деле обеспечивают монополию собственного информационного контента исходя исключительно из политических соображений.

Весьма актуальна задача обеспечения безопасности журналистов и создания для них условий работы в зоне СВО. Ежедневно, рискуя жизнью, они выполняют профессиональный долг: освещают события, рассказывают о боевых действиях и судьбах людей, вынужденных покинуть разрушенные дома, о восстановлении освобожденных городов, о бесчинствах украинских националистов. Призывы ук-

раинских властей к насилию и физической расправе над российскими журналистами, работающими в зоне СВО, объявление награды за головы журналистов<sup>1</sup> являются вопиющим нарушением прав человека и вынуждают искать дополнительные механизмы их защиты.

Деятельность Уполномоченного и его Аппарата по обеспечению и защите свободы слова и прав журналистов осуществлялась по 4 основным направлениям: мониторинг соблюдения права на свободу слова; рассмотрение обращений; взаимодействие со СМИ; взаимодействие с международными организациями в интересах защиты прав российских журналистов.

### МОНИТОРИНГ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА

Нами постоянно проводится мониторинг соблюдения права на свободу слова. В этих целях анализируем поступающие обращения, социальные сети, печатные и интернет-издания, участвуем в конференциях, круглых столах и других мероприятиях, проводимых по данной тематике.

*Уполномоченный и ее представители приняли участие в ряде мероприятий, в числе которых: **IV заседание Международного Полицейского Клуба «Права человека в цифровую эпоху»** (январь 2022 г.); **круглый стол «Права человека и санкции»**, проведенный в Доме прав человека (апрель 2022 г.); **конференция «Эра цифровой трансформации»**, организованная центром конференций «Сегодня» (май 2022 г.); **заседание 51-й сессии Совета по правам человека ООН**, в ходе которого обсуждалось влияние санкционной политики Запада на реализацию свободы слова российскими гражданами (сентябрь 2022 г.); **XXVI Фо-***

**рум современной журналистики «Вся Россия — 2022»** (сентябрь 2022 г.); **круглый стол в Совете Федерации на тему: «Конституционные гарантии защиты прав несовершеннолетних в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»** (октябрь 2022 г.).

Проблематика свободы слова находит обсуждение в рамках наших рабочих встреч с журналистами и блогерами. Тесное сотрудничество с журналистским сообществом позволяет Уполномоченному не только выходить на проблемы защиты свободы слова и свободы массовой информации, но также проводить мониторинг иных прав и свобод человека и гражданина.

Поступающие от журналистов сигналы нередко позволяют, не дожидаясь формальных обращений граждан, действовать на опережение, осуществляя проверки по сообщаемым нарушениям прав и принимая меры к их восстановлению, а также обращая внимание органов власти на

<sup>1</sup> МИД РФ назвал «охоту» ВСУ на российских журналистов вопиющим нарушением прав человека // Информационное агентство ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/16250977> (дата обращения: 31.01.2023).



Встреча с журналистами в Доме прав человека. Декабрь 2022 года

существующие проблемы, инициируя совершенствование законодательства в отдельных сферах. В общей сложности инициированы проверки по **68** публикациям СМИ, в которых указывалось на нарушения прав человека. В отдельных случаях нарушения подтвердились, и во взаимодействии с органами государственной власти удалось оказать помощь людям.

22 ноября 2021 г. в «Российской газете» был опубликован материал «На Алтае продолжают закручивать гайки», в котором сообщалось о нарушении прав жителей поселка Сибирская Долина. Из материала следовало, что

местные жители столкнулись с проблемой водоснабжения, а попытки обратиться внимание властей к сложившейся ситуации обернулись привлечением к административной ответственности гражданки З. и несовершеннолетнего Л. Уполномоченный обратилась к прокурору Алтайского края. Проведена проверка, по результатам которой приняты меры по обеспечению жителей поселка водоснабжением. **Производство по делам об административных правонарушениях в отношении З. и Л. прекращено ввиду отсутствия состава правонарушений** (исх. № ТМ 67086-91 от 24.01.2022).

### РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

К нам поступает не так много письменных обращений по вопросам свободы слова и журналистской деятельности. В 2022 году

наблюдалось снижение их числа (-17%) по сравнению с предыдущим годом — всего 29 (в 2020 году — 38, в 2021 году — 35).



Наибольшее количество обращений (41%) затрагивали вопросы защиты прав журналистов. Второй по величине группой стали сообщения о нарушении прав граждан

дан на получение достоверной информации (28%). Небольшая часть обращений касалась вопросов блокировки контента в сети Интернет (7%).

#### ЗАЩИТА ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ

Заявители сообщали о фактах задержаний журналистов в связи с их профессиональной деятельностью в ходе несогласованных публичных мероприятий, о создании препятствий в поиске информации, недопуске журналистов на открытые заседания органов власти.

*В ноябре 2022 г. в наш адрес поступило обращение от руководителя одной из правозащитных организаций, согласно которому журналистка В., находясь в г. Махачкале, 26 сентября 2022 г. была задержана якобы за участие в несанкционированном публичном мероприятии и признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 6 ст. 20.2 КоАП РФ. Однако с 28 сентября 2022 г. ее местонахождение было неизвестно. Заявительница просила Уполномоченного помочь выяснить, где находится В., а также действовать в допуске к ней адвоката. В ходе рассмотрения обращения во взаимодействии с Уполномоченным по правам человека в Республике Дагестан Д.Р. Алиевым установлено, что В. отбывает административный арест в ИВС ОМВД России по Карабудахкентскому району Республики Дагестан. По нашей просьбе организовано ее посещение в изоляторе временного содержания ОМВД России по Карабудахкентскому району Республики Дагестан заместителем районного прокурора, к ней также был допущен адвокат. После отбытия назначенного судом админи-*

*стративного наказания В. освобождена (вх. № В-941 от 29.09.2022).*

В целях обеспечения прав журналистов полагаю важным поддерживать оперативный и конструктивный диалог между редакциями СМИ, институтами гражданского общества, уполномоченными по правам человека и правоохранительными органами, а также заблаговременно доводить информацию о командировании на мероприятие представителей СМИ до сведения правоохранительных органов.

Одновременно мониторинг ситуации показывает, что сохраняет актуальность содержащаяся в Докладе за 2021 год рекомендация о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства в сфере журналистской деятельности. Положения КоАП РФ не устанавливают ответственности за такие формы ущемления свободы массовой информации, как: вмешательство в деятельность и нарушение профессиональной самостоятельности редакции; незаконное прекращение либо приостановление деятельности СМИ; установление ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации; нарушение других прав журналиста, установленных Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>1</sup>. В целях повышения эффективности защиты свободы массовой информации и принимая во внимание важность гармонизации законодательства различной отраслевой принадлежности предлагается учесть изложенное в новой редакции КоАП РФ.

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // РГ. 1992. № 32. 8 февр.



## РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ, НАРУШАЮЩЕЙ ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН

Главным образом заявители сообщали о распространении в сети Интернет информации экстремистского характера, персональных данных, сигнализировали о случаях травли в Интернете. Отдельные обращения содержали жалобы на необоснованное, по мнению заявителей, привлечение к ответственности за нарушения при распространении информации в сети Интернет.

*К Уполномоченному поступило обращение о неправомерных действиях неустановленного интернет-пользователя, разместившего видеоролик о нападении на отдел полиции в г. Ижевске. Видео сопровождалось комментариями, которые, по мнению заявителя, были направлены на разжигание межнационального конфликта. После нашего обращения в прокуратуру Удмуртской Республики и в Роскомнадзор **приняты меры по ограничению доступа к указанному видеоматериалу** (вх. № М-2226 от 12.10.2022; вх. № 491 от 11.01.2023).*

Важно в этой связи обратить внимание на недопустимость злоупотребления правом на свободу слова, оно не может использоваться в качестве прикрытия для распространения лжи. Но, к сожалению, все чаще мы сталкиваемся с ситуациями, когда данное право становится средством унижения и оскорбления, дискредитации и подрыва деловой репутации физиче-

ских, юридических, должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления. Особенно актуальной данная проблема стала в 2022 году, в связи с огромным потоком ложной информации о целях проведения СВО на территории Украины и о действиях Вооруженных Сил Российской Федерации в рамках ее выполнения, распространяемой не только представителями иностранных государств, но и отдельными российскими гражданами и представителями общественности.

В рамках информационной войны с Россией в последние годы западным сообществом была развернута беспрецедентная по своим масштабам медийная дезинформационная кампания. С удовлетворением отмечаем случаи, когда распространение откровенно лживой информации о Российской Федерации и действиях наших вооруженных сил приводило к заслуженным последствиям для ее авторов — причем как для представителей СМИ, так и для представителей власти.

*Так, в мае 2022 г. за невыполнение своих обязанностей, а также за распространение «фейков» о российской армии была снята с должности омбудсмена Украины Л.Л. Денисова. В ноябре 2022 г. за публикацию ложной антироссийской информации был уволен репортер американского информагентства Associated Press<sup>1</sup>.*

## БЛОКИРОВКА КОНТЕНТА В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Особенности выражения мнения в сети Интернет по сравнению с традиционными СМИ определили появление нового механизма ограничений — изъятие или блоки-

ровка из интернет-пространства информации, которая нарушает законодательство или права других граждан, удаление аккаунтов пользователей.

<sup>1</sup> На Западе происходит невероятное: там начали увольнять за ложь о России // РИА.Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20221124/smi-1833757291.html> (дата обращения: 20.02.2023).



В целях контроля за реализацией гражданами права на свободу слова и недопустимостью злоупотребления этим правом государство наложило на владельцев социальных сетей и иных интернет-площадок не только обязанность по блокировке соответствующего контента по указанию государственных органов, но и обязанность по самостоятельному мониторингу информации, публикуемой их пользователями<sup>1</sup>. Вместе с этим интернет-компании могут регулировать правила поведения пользователей и без санкционирования со стороны государства — самостоятельно устанавливая некоторые ограничения свободы слова, под которые может под-

падать и законный с точки зрения российского законодательства контент. Такие ограничения закреплены в пользовательском соглашении, принятие которого необходимо при регистрации на цифровой платформе.

В данной связи хотелось бы отметить, что не только на государстве, но и на интернет-компаниях лежит обязанность соблюдения баланса между контролем за размещаемым контентом в целях пресечения злоупотребления правом и недопущением нарушений права на свободу слова собственными действиями и правилами.

#### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СО СМИ В ВОПРОСАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ СВОБОДЫ СЛОВА

Планируем укреплять сотрудничество со СМИ и журналистским сообществом. Такое взаимодействие позволяет, с одной стороны, быть в курсе актуальных проблем деятельности средств массовой информации, с другой — информировать общество, создавая предпосылки для реализации гражданами свободы слова, для их участия в обсуждении актуальной правочеловеческой повестки.

Взаимодействие Уполномоченного со СМИ осуществлялось в различных формах.

Особое внимание уделялось освещению работы Уполномоченного в изданиях СМИ. В этих целях нами регулярно рассылались пресс-релизы по итогам мероприятий с участием Уполномоченного и ее представителей, а также тематические комментарии, которые давала Уполномоченный по событиям текущей повестки.

Как следствие, общее число публикаций в СМИ о деятельности Уполномоченного за 2022 год составило **36 555** — на 17% больше, чем в предыдущем году. О дея-

тельности Уполномоченного вышло в общей сложности **596** телеэфиров на разных каналах (рост в сравнении с 2021 годом — примерно в 2 раза). Широко тиражировались в СМИ тематические комментарии и интервью Уполномоченного: в общей сложности они были обнародованы в **358** источниках.

Новацией 2022 года стали подготовка сотрудниками Аппарата видеоконтента — заявлений и комментариев Уполномоченного и его моментальная передача для прямого использования в выпусках федеральных телеканалов.

Практикуются встречи Уполномоченного с журналистами в очном формате, как в рамках мероприятий, проводимых в Доме прав человека, так и индивидуально в ходе пресс-брифингов или пресс-подходов. Для представителей СМИ в Доме прав человека оборудован пресс-центр с возможностью следить за трансляцией мероприятий, созданы все условия для удаленной работы.

В 2022 году представители журналистского сообщества принимали активное

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 530-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 69.



*Татьяна Москалькова опубликовала пост в канале РИА Новости в Telegram.  
Сентябрь 2022 года*

участие в работе Экспертного совета при Уполномоченном. В частности, в заседании секции по вопросам международного сотрудничества и защиты прав мигрантов Экспертного совета при Уполномоченном 31 октября 2022 г. принял участие в качестве одного из спикеров исполнительный директор медиагруппы «Россия сегодня» К.В. Вышинский.

Еще одним направлением взаимодействия Уполномоченного с журналистским сообществом является поддержка журналистов и СМИ, которые вносят вклад в соблюдение и защиту прав человека.

*Под эгидой Уполномоченного и Союза журналистов России проводится Всероссийский конкурс средств массовой информации на лучшее освещение проблем защиты прав человека и правозащитной деятельности «В фокусе — права человека». Он направлен*

*на привлечение СМИ к более широкому и объективному освещению проблем защиты прав человека и правозащитной деятельности; содействию соблюдению и уважению прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими; популяризацию лучших практик правозащитной деятельности. В 2022 г. его победителями стали журналисты из г. Москвы, Свердловской и Нижегородской областей.*

Планируем укреплять сотрудничество со СМИ в вопросах мониторинга ситуации с правами человека и развития правовой грамотности, в том числе в рамках соглашения о взаимодействии, заключенного Уполномоченным в 2021 году с Союзом журналистов России.



### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЖУРНАЛИСТОВ ЗА РУБЕЖОМ

Глобальной системной проблемой в сфере защиты свободы слова и свободы массовой информации стала практика преследования российских журналистов за рубежом. Подобные факты имели место и раньше — но в 2022 году они приобрели поистине массовый характер. Как было от-

Больше всего фактов травли российских и русскоязычных СМИ зафиксировано в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Литве и Эстонии. В большинстве указанных стран приостановлено вещание ряда российских каналов, интернет-провайдеры массово блокируют сайты россий-



*Круглый стол «Права человека и санкции».  
Москва, Дом прав человека. Апрель 2022 года*

мечено участниками заседания круглого стола «Права человека и санкции», состоявшегося в Доме прав человека 27 апреля 2022 г., сложившаяся ситуация характеризуется не только преследованием российских журналистов в зарубежных странах, но и практически полным исключением отечественных СМИ из западного медиапространства<sup>1</sup>.

ских СМИ. Кроме того, многие государства ввели санкции против российских журналистов, в том числе за освещение событий на Украине.

В настоящее время в фокусе нашего внимания судьба целого ряда не только российских, но и зарубежных журналистов, занявших объективную позицию в вопросах украинско-российских отношений, ко-

<sup>1</sup> Москалькова Т.Н., Гриб В.В. Права человека в условиях санкций // Человек и закон. 2022. № 6. С. 10–21.

торые были подвергнуты преследованиям в связи с их деятельностью.

Среди них следующие:

**Ян Таксюр**, писатель-сатирик, ведущий православного ТВ-канала, арестованный на Украине по обвинению в государственной измене за призывы к миру и защиту Украинской православной церкви.

**Александр Олейников**, Президент Всеукраинской общественной научной организации «Украинская академия русистики», главный редактор альманаха Посольства России на Украине «Российско-украинское обозрение», арестованный на Украине и заключенный под стражу по обвинению в сотрудничестве с российскими спецслужбами и подготовке государственного переворота.

**Юрий Ткачев**, журналист, главный редактор издания «Таймер», задержан СБУ по подозрению в посягательстве на территориальную целостность Украины и государственной измене.

**Владимир Михайлов**, корреспондент издания «ПолитНавигатор», который был задержан СБУ за сотрудничество с российским СМИ и обвинен в государственной измене.

**Алина Липп**, журналистка из Германии, столкнулась с преследованиями на родине за выражение альтернативной точки зрения на события в Донбассе.

**Соня ван ден Энде**, голландская журналистка, не может вернуться домой, поскольку ее материалы посвящены пропаганде США, гибридной антироссийской войне и ситуации на Украине под ракурсом, невыгодным для Запада.

**Грэм Филлипс**, британский журналист, в 2022 г. попал в санкционный список родной страны за то, что освещал события в Донбассе с позиции, отличной от версии официального Лондона.

**Адриан Боке**, французский журналист, подал прошение о предоставлении политического убежища в России после того,

как ему стали поступать угрозы; побывав на Украине с волонтерской миссией, рассказал, что был свидетелем пыток и убийств российских военнопленных, а также инсценировки массовой гибели людей в г. Буче.

**Владимир Линдерман**, латвийский журналист и политический активист, задержан и заключен под стражу в г. Риге по обвинению в поддержке преступлений против мира.

**Марат Касем**, шеф-редактор Sputnik Литва, задержан латвийскими спецслужбами по обвинению в нарушении экономических санкций Евросоюза в отношении России и шпионаже в пользу России.

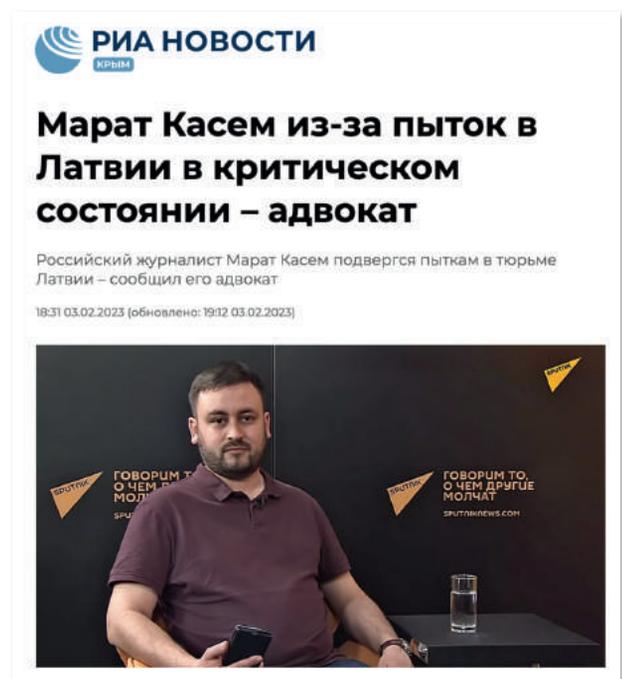


Фото: РИА Новости Крым

Задержание шеф-редактора Sputnik Литва Марата Касема в Латвии.  
Январь 2023 года

Помимо рестрикций со стороны отдельных государств, *введены ограничения и для ряда интернет-платформ*. Максимальное количество ограничений ввел YouTube. В списке, опубликованном МИДом России, зафиксировано 18 случаев нарушений прав российских СМИ и журналистов за рубежом<sup>1</sup>. Среди них — блокировка ин-

<sup>1</sup> МИД РФ опубликовал список репрессий в отношении российских СМИ за рубежом // Информационное агентство ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/politika/15219489> (дата обращения: 01.02.2023).



тернет-вещания ряда телеканалов, в том числе НТВ, а также каналов, связанных с RT и «Спутник» в Европе. YouTube также заблокировал канал «Дума ТВ», который принадлежит Государственной Думе.

Ряд действий, направленных на ограничение поступления населению сведений из российских информационных источников, зафиксирован в работе Twitter. Еще в феврале 2022 года платформа ограничила у себя доступ к российским СМИ, упомянуты случаи удаления официальных сообщений российских диппредставительств о ходе специальной военной операции. В свою очередь, социальная сеть Facebook (запрещена в России) ввела запрет на размещение рекламы российскими СМИ и ограничила работу официальных аккаунтов ряда телеканалов и интернет-площадок, а также разрешила своим пользователям в «некоторых странах» призывать к насилию против россиян<sup>1</sup>.

Ограничения доступа к «пророссийскому» контенту и широкое распространение украинской дезинформации фактически лишили выбора граждан иностранных государств, а также возможности изучать, анализировать происходящее с разных сторон и формировать свое мнение самостоятельно. В такой ситуации даже не разделяющие позицию российских информационных источников люди вступились за свободу слова.

*К примеру, редактор испанского издания Naiz Д. Ласканоитурбуру заявил, что, хотя он не поддерживает редакционную политику Russia Today и Sputnik, такие СМИ тоже должны иметь возможность выражать свою позицию, и ЕС обязан уважать их «право на инакомыслие»<sup>2</sup>.*

В рамках своего мандата в 2022 году Уполномоченный трижды обращалась в международные и зарубежные органы и организации о недопустимости преследования российских журналистов и СМИ, дискриминации российского контента в глобальных социальных сетях, в том числе к Генеральному секретарю Совета Европы, в ПАСЕ по мониторингу, к Уполномоченному правительства ФРГ в области прав человека и гуманитарной помощи. В обращениях акцентировала внимание на недопустимости запрета вещания российских телеканалов и давления на российских журналистов со стороны официальных органов иностранных государств. Требовала прекратить гонения в отношении российских журналистов за осуществление своей профессиональной деятельности и грубое нарушение основополагающего права на распространение информации, закрепленное в универсальных и региональных международных правовых актах.

Учитывая роль, которую приобретает свобода слова и массовой информации в современном обществе, будем наращивать усилия по защите и обеспечению прав человека в данной сфере, в том числе содействовать повышению законодательных гарантий прав журналистов на территории России и более оперативно реагировать на распространяемую в СМИ и социальных сетях информацию о фактах грубого нарушения прав в целях опровержения фейков и обеспечения защиты граждан в случаях, если право действительно было нарушено. Также продолжим держать в фокусе внимания ситуацию с соблюдением прав и свобод российских журналистов за рубежом и отстаивать их интересы на международных площадках.

<sup>1</sup> МИД РФ опубликовал список репрессий в отношении российских СМИ за рубежом // Информационное агентство ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/politika/15219489> (дата обращения: 01.02.2023).

<sup>2</sup> Зарубежные СМИ: запрещая RT и Sputnik, Запад нарушает свои же главные принципы о свободе слова // RT: сайт. URL: <https://russian.rt.com/inotv/2022-03-04/Zarubezhnie-SMI-zapreshhaya-RT-i> (дата обращения: 29.11.2022).

## 3.5. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Право на обращение представляет собой одну из самых распространенных и востребованных форм участия граждан в управлении государством, посредством которой обеспечивается реализация других их прав и свобод. Порядок такой обратной связи установлен на уровне закона<sup>1</sup>. Принимаются меры по совершенствованию механизма обращений и гарантий обеспечения такого права. На необходимость внимательного отношения государственных и муници-

пальных органов к обращениям граждан, к вопросам их оперативного рассмотрения и принятия по ним справедливых решений обращает внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин<sup>2</sup>.

Однако установленный порядок рассмотрения обращений граждан, к сожалению, соблюдается не всегда и не всеми государственными и муниципальными служащими, что побуждает граждан обращаться к Уполномоченному.



*Личный прием граждан совместно с Уполномоченным по правам человека в Белгородской области А. Г. Паниным и руководителем Управления Федеральной службы судебных приставов по Белгородской области — главным судебным приставом Д. Н. Казановым. Июль 2022 года*

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В последние годы наблюдается тенденция к увеличению жалоб граждан к Уполномоченному на нарушение установленного порядка рассмотрения их обращений, адресованных к государственным и муниципальным органам: в 2020 году — 448, в 2021 году — 577, в 2022 году — 664. В 2022 году рост

произошел по большинству категорий обращений (рис. 65): по вопросам передачи обращений в орган власти, действия которого обжалуются (+28%); в части получения некачественного ответа (+67%); по причине нарушения сроков рассмотрения обращений (+22%). Вместе с тем несколько сокра-

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

<sup>2</sup> Совещание судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67743> (дата обращения: 31.01.2023).

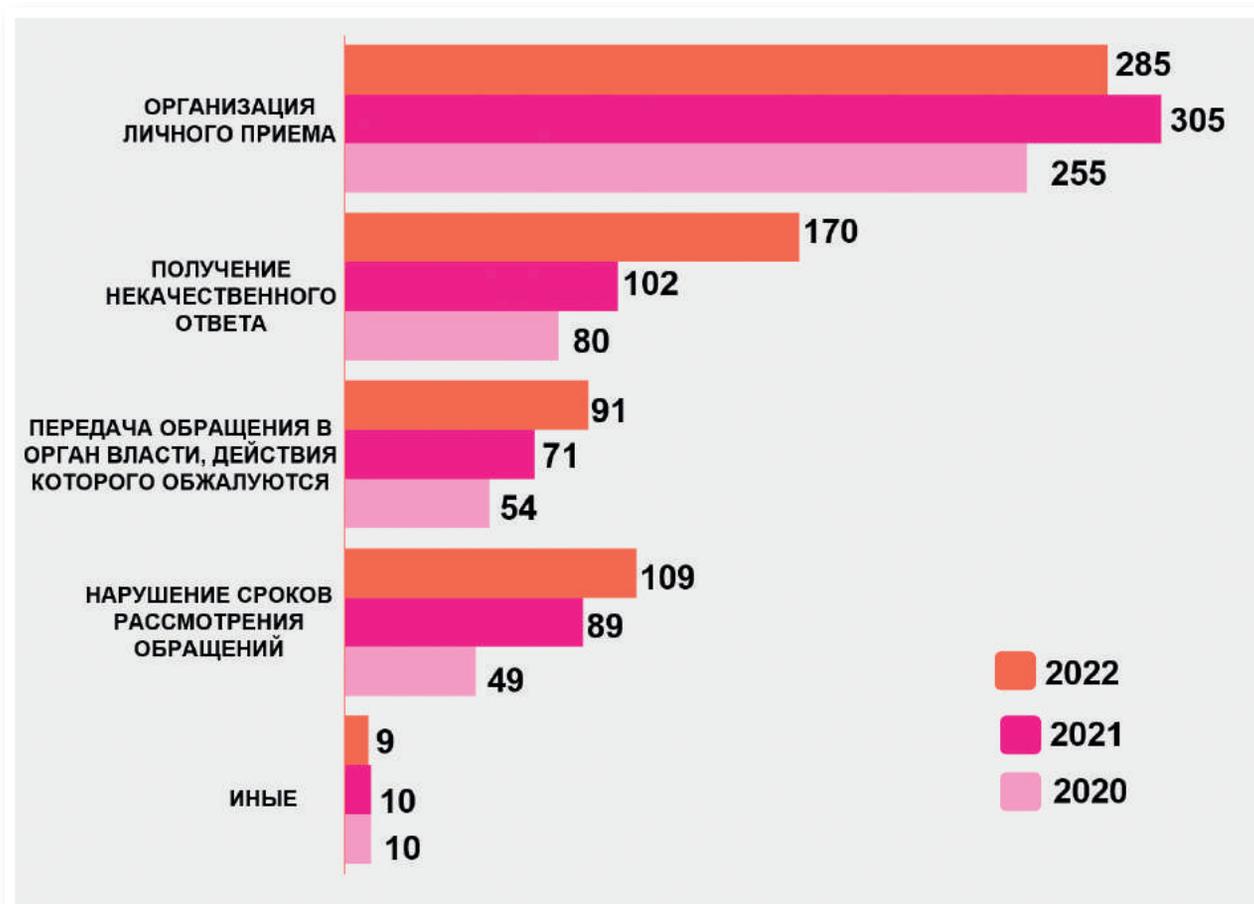


Рис. 65. Тематика и динамика обращений по вопросам защиты права на обращение в органы публичной власти в 2020–2022 годах

тилось количество обращений по поводу организации личного приема (–7%). Такая динамика, на наш взгляд, объясняется расширением доступности средств обращения к должностным лицам и органам власти.

Из общего массива жалоб **11 были коллективными**. Они касались порядка и сроков рассмотрения обращений заявителей по вопросам таможенного оформления и регистрации транспортных средств с регистрационными знаками Республики Армения, ввезенных на территорию Российской Федерации; нарушения режима тишины в ночное время мусороборочной техникой; предоставления информации о причинах эвакуации школьников из образовательных организаций; оказания содействия в направлении документов заявителей в компетентные органы власти; обеспечения безопасности дорожного движения.

Из Ростова-на-Дону поступила коллективная жалоба от жителей д. 57 по ул. Нагибина. В ней говорилось, что АО «Чистый город» нарушает режим тишины и покоя граждан в ночное время, т. к. с шумом и грохотом осуществляет вывоз мусора. Гражданин В. от лица всех жильцов подал заявление в административную инспекцию Ростовской области, но она не отреагировала. В связи с этим мы обратились в областную прокуратуру, которой было установлено нарушение требований ч. 3 ст. 5, ч. 4 ст. 10, ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В адрес начальника названной инспекции внесено представление (вх. № КЛ-76 от 15.02.2022).

## ОРГАНИЗАЦИЯ ЛИЧНОГО ПРИЕМА ГРАЖДАН

Самую большую группу составляют обращения по поводу организации **личного**

**приема должностными лицами.** Их тематика показана на рис. 66.

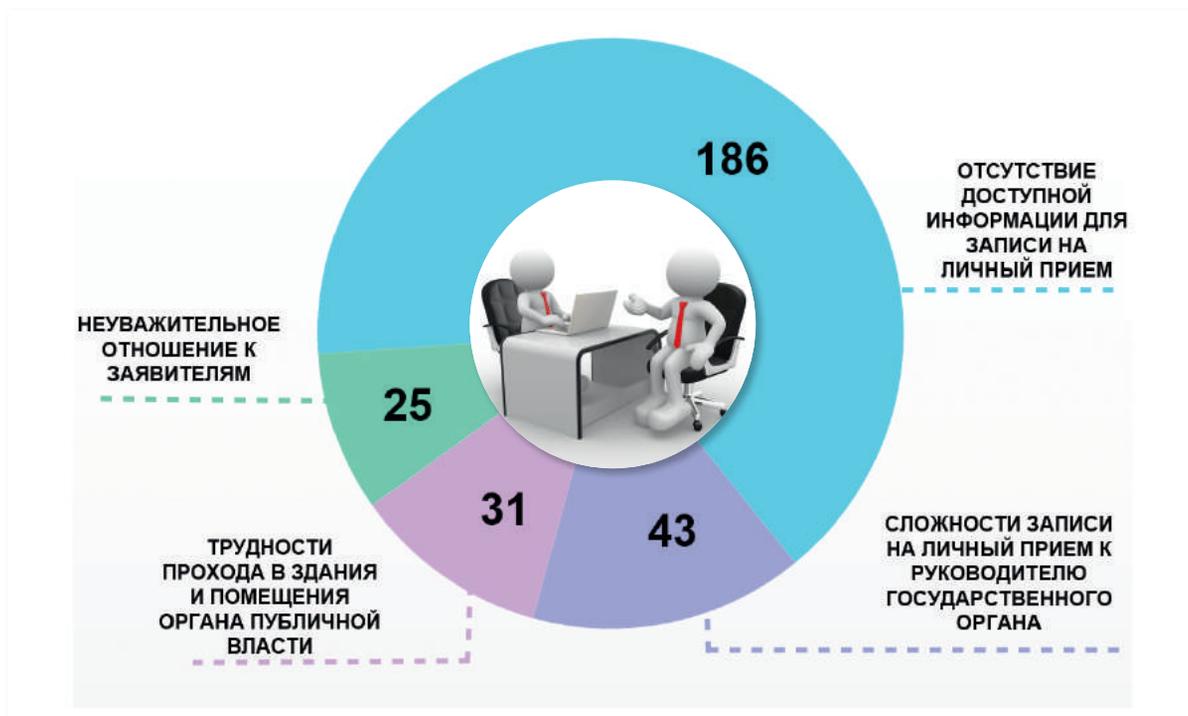


Рис. 66. Тематика обращений по вопросам организации личного приема должностными лицами органов публичной власти в 2022 году

Повышению гарантий права граждан на личный прием послужило бы законодательное закрепление единых требований к размещению информации (в том числе на официальных интернет-сайтах) о по-

рядке записи на личный прием, о времени и конкретных должностных лицах, его осуществляющих, о технической возможности и программных требованиях онлайн-приемов.

## ПОЛУЧЕНИЕ НЕКАЧЕСТВЕННОГО ОТВЕТА

Второй по объему группой являются обращения, содержащие претензии к **качеству ответов, получаемых от должностных лиц органов публичной власти.** В большинстве таких заявлений утверждается, что отказ в удовлетворении жалобы не содержит обоснований (74 обращения), ответы даны не на все поставленные вопросы (66), в ответах представлены неверные, искаженные сведения (30).

*Сотрудники Южного таможенного управления и Крымской таможни про-*

*игнорировали часть поставленных в заявлении гражданина Ц. вопросов. Они не предоставили ему сведения по вопросам обращения с приобретенными транспортными средствами, организации таможенного контроля и уплаты таможенных платежей. Посчитав, что его права нарушены, Ц. пожаловался нам. В ФТС России нами было направлено мотивированное ходатайство о проведении проверки, в результате которой были установлены нарушения прав заявителя: руководством указанных таможенных*



органов **не обеспечено всестороннее рассмотрение обращения заявителя.** В этой связи к должностным лицам, допустившим нарушения, **применены меры материального воздействия, а гражданину Ц. направлены разъяснения по интересующим его вопросам (вх. № Ц-42 от 11.03.2022).**

Законодательством предусмотрены требования к письменным обращениям граждан<sup>1</sup>, при этом *не установлены требования к ответам на них органов публичной власти.* Справедливое требование объективности, всесторонности и своевременности в части 1 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» адресовано к процедуре рассмотрения обращения, но не к содержанию текста ответа.

Высказанное нами ранее предложение об установлении стандартов качества от-

ветов на обращения граждан поддержано Минэкономразвития России (вх. № 14514 от 15.07.2022). Представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о закреплении в названном законе требований ясности, полноты и компетентности ответов, направляемых в адрес граждан и организаций.

Необходимо отметить, что административное законодательство предусматривает ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений (статья 5.59 КоАП РФ). На практике должностные лица, как правило, привлекаются к ответственности за нарушение сроков ответа или отсутствие ответа, а вот за некачественные ответы ответственность не наступает. Хотя предоставление органом публичной власти неполного и немотивированного ответа вполне может рассматриваться как отсутствие ответа гражданину как такового.

### ПЕРЕДАЧА ОБРАЩЕНИЯ В ОРГАН ВЛАСТИ, ДЕЙСТВИЯ КОТОРОГО ОБЖАЛУЮТСЯ

Третья по численности группа жалоб граждан связана с **передачей обращений заявителей в органы власти, действия которых обжалуются.** Нередко жалобы, поданные в надзорный или вышестоящий орган, передаются в территориальный орган, вынесший оспариваемое решение.

*В Приморском крае гражданин К. еще в 2017 г. закрыл исполнительное производство, в рамках которого на регистрационные действия в отношении его автомобиля были наложены ограничения. С тех пор ни приставы-исполнители, ни сотрудники ГИБДД не могли внести в федеральную информационную систему сведения об их отмене. На протяжении пяти лет все жалобы, поданные К. в вышестоящие инстанции, передавались для*

**рассмотрения в те подразделения, бездействие которых приводило к нарушению его прав.** В итоге за помощью он обратился к нам. Проведенная УМВД России по Приморскому краю проверка показала, что на ведомственном служебном портале АИС ФССП России при взаимодействии между ФССП России и МВД России возникли **технические проблемы, которые были незамедлительно устранены.** В системе ФИС ГИБДД-М опубликованы сведения о том, что **ограничения в отношении автомобиля К. сняты (вх. № К-740 от 11.03.2022).**

Полагаем, что необходимо усилить прокурорский надзор и ведомственный контроль за исполнением законов о рассмотрении обращений граждан.

<sup>1</sup> Статья 7 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

## НАРУШЕНИЕ СРОКОВ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

Каждая шестая жалоба касалась **сроков рассмотрения обращений граждан**. Главным образом граждане жаловались на несоблюдение 30-дневного срока ответа из

государственного или муниципального органа, иных установленных законом сроков, в том числе в рамках предоставления государственных услуг.



Личный прием граждан в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Жительница Калужской области Б. подала заявление на оформление заграничного паспорта. Его приняли, но по прошествии трех месяцев документ так и не выдали. Понимая, что ее права нарушены, Б. обратилась к нам. В целях оказания помощи женщине областным управлением МВД России **была проведена проверка**. По ее результатам должностные лица, допустившие нарушение сроков оформления документа, **привлечены к дисциплинарной ответственности, а заявительнице выдан заграничный паспорт** (вх. № Б-992 от 01.06.2022).

Наше изучение проблемы показало, что формально 30-дневный срок ответов ор-

ганами публичной власти в абсолютном большинстве случаев не нарушается. Недоразумения возникают в связи с тем, что статья 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляет трехдневный срок регистрации обращений с момента их поступления в орган публичной власти. Но аналогичное требование к регистрации и направлению ответов гражданам законом не предусмотрено. Представляется, что решению проблемы способствовало бы законодательное закрепление правила о направлении письменного ответа гражданину в пределах установленного законом срока рассмотрения его обращения.

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ

В общей сложности во взаимодействии с органами государственной власти **поло-**

**жительно разрешена 81 жалоба** в интересах 139 граждан (см. рис. 67).



Рис. 67. Основные результаты работы по рассмотрению жалоб по вопросам защиты права на обращение в органы публичной власти в 2022 году

Анализ результатов проверок позволяет сделать вывод, что зачастую должностными лицами допускается формальный подход к разрешению нестандартных ситуаций, в которых оказываются граждане, а также безразличие к результатам рассмотрения обращений. Нередко причиной названной негативной тенденции является загруженность должностных лиц, нехватка кадров. В этой связи представляется важным совершенствование процедуры рассмотре-

ния обращений с точки зрения их автоматизации в целях обеспечения для граждан удаленного доступа к информации о ходе их рассмотрения. В первую очередь, это касается обращений информационно-справочного характера, в том числе повторных обращений по вопросам результатов рассмотрения первичных, которые составляют существенную долю документооборота органов публичной власти.

### ВОПРОСЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ В СФЕРЕ КОММУНИКАЦИИ ГРАЖДАН И ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В ежегодных докладах нами неоднократно отмечалось, что наиболее эффективным средством соблюдения права граждан на обращение в органы публичной власти, в том числе сроков рассмотрения обращений, является цифровизация указанной сферы. Федеральный закон № 59-ФЗ не предусматривает отдельных процедур для рассмотрения электронных обращений граждан. Согласно части 3 статьи 7 указанного закона в обращении в форме электронного документа гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее — при наличии), адрес электронной почты, по которому

должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения.

Требования о наличии в электронном обращении подписи заявителя нет. Однако это не мешает органам государственной власти на практике отказывать гражданам в принятии такого обращения к рассмотрению, требуя приложить сканированную версию бумажного обращения.

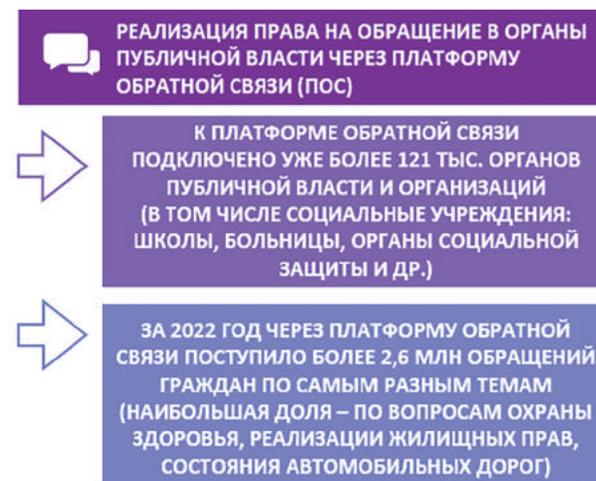
Согласно части 3 статьи 10 указанного закона, ответ на обращение подписывается руководителем органа, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Однако не указано, какой формат электронной подписи из установленных

статьей 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» необходимо ставить на документе<sup>1</sup>. Наиболее часто подпись в ответе ставится на бумажном носителе, затем сканируется и отправляется гражданину. В таком случае *гражданин получает копию, а не оригинал ответа на обращение*, в связи с чем в будущем могут появиться проблемы с реализацией прав гражданина и идентификацией ответа публичного органа.

Практика показывает, что количество обращений, направленных с использованием электронного формата, неуклонно растет. Набирает популярность и показывает свою эффективность относительно новый способ подачи обращений в органы публичной власти — через интернет-приемные. Успешным примером служит Электронная приемная Президента Российской Федерации (ЭП) — информационно-телекоммуникационная система, обеспечивающая прямую связь с Приемной Президента Российской Федерации в городе Москве через сеть терминалов, установленных в зданиях органов местного самоуправления 194 городов с населением свыше 70 тыс. человек, удаленных от ближайших приемных на 100 км и более. Терминал обеспечивает: передачу обращения в форме электронного документа; обращение в устной форме; личный прием по предварительной записи в режиме видеосвязи с уполномоченным лицом — сотрудником Приемной Президента Российской Федерации в городе Москве и др.

Большую доступность Уполномоченного для граждан позволили обеспечить интернет-приемная, на которую в 2022 году поступило в 2,5 раза больше обращений, чем в прошедшем году, а также круглосуточная горячая линия, принявшая 25 644 звонка (в 2021 году — 16 731); из них 8156 были зарегистрированы в качестве обращений,

требующих дальнейшей проработки, по остальным даны исчерпывающие консультации.



Заслуживают поддержки находящиеся на рассмотрении Государственной Думы инициативы, предлагающие возможность направления гражданами и юридическими лицами обращений в органы публичной власти в форме электронного документа посредством ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»<sup>2</sup>. При этом не исключается право подачи обращения в письменной форме (бумажном виде) или в форме электронного документа по электронной почте либо посредством информационных систем органов и организаций в сети Интернет. Законопроект также вводит единый порядок направления обращений, что улучшит качество и сроки взаимодействия граждан и органов власти, поскольку ответственный за рассмотрение обращения орган будет определен из заранее сформированного списка.

В контексте использования цифровых технологий для обращения в органы публичной власти еще одна актуальная проблема связана с отсутствием возможности регистрации учетной записи в Единой си-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.

<sup>2</sup> Проект федерального закона № 184897-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/184897-8> (дата обращения: 07.03.2023).



Фото: открытые источники



стеме идентификации и аутентификации (ЕСИА) с использованием номера мобильного телефона иностранного оператора.

В 2022 году человечество столкнулось с существенными геополитическими изменениями, что вызвало усиление миграционных потоков и актуализировало необходимость удаленного доступа граждан, проживающих за рубежом и сохраняющих с Россией тесную связь, к государственным и муниципальным услугам.

Согласно пункту 9.1 Правил использования федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»<sup>1</sup> регистрация учетной записи в указанной системе возможна при наличии у гражданина абонентского номера радиотелефонной связи. На практике же при регистрации в ЕСИА возможно использовать номер телефона только российского оператора.

Поступающие к нам жалобы свидетельствуют о проблеме *ограничения граждан*

*в праве ознакомления с документами и материалами, связанными с рассмотрением их обращений*, ввиду отказа органами публичной власти в направлении электронных образцов таких документов и материалов заявителям по электронной почте. В соответствии с законодательством<sup>2</sup> при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения. Названное право находит отражение в подзаконных актах государственных органов. На практике данные нормы толкуются как возможность гражданина ознакомиться с документами и материалами по месту их хранения, фактически исключая требование их пересылки в электронном виде.

Полагаем, что современные способы обмена информацией и документами нужно использовать при коммуникации между гражданами и органами публичной власти. Гражданам должна быть обеспечена *возможность удаленно знакомиться с документами и материалами по их обращениям с учетом соблюдения мер информационной безопасности*.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»» // СЗ РФ. 2013. № 30. Ст. 4108.

<sup>2</sup> Статья 5 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».



## 3.6. ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И УЧАСТИЕ В НИХ

В 2022 году в России прошло около 30 тыс. публичных мероприятий. В мероприятиях участвовало 3,4 млн человек. В подавляющем большинстве это были санкционированные публичные мероприятия<sup>1</sup>.

Как реакция на происходящие в мире геополитические процессы и с целью обеспечения безопасности в законодательство, регламентирующее порядок проведения публичных мероприятий, был внесен ряд изменений. Запрещены публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных

Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности<sup>2</sup>. Установлены ограничения на проведение публичных мероприятий на территории вокзалов, аэропортов, школ, больниц, детских и спортивных площадок, культовых помещений, органов публичной власти<sup>3</sup>. Исключены публичные мероприятия, проводимые иностранными агентами<sup>4</sup>. Эти изменения сказались на масштабах обращений в адрес Уполномоченного.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

Количество обращений по вопросам проведения публичных мероприятий сократилось по сравнению с предыдущим годом почти в три раза. Всего поступило **74** таких обращения, из них — 15 коллективные. Их тематика показана на рис. 68.

По сравнению с 2021 годом произошло значительное снижение числа жалоб на непропорциональное применение физической силы (в 7 раз), недопуск адвокатов (в 4,5 раза), несогласие с решением о привлечении к административной ответственности (в 4 раза).

### ЗАДЕРЖАНИЕ И ДОСТАВЛЕНИЕ В ПОДРАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛИЦИИ

Более половины (55%) всех обращений поступили по вопросам несогласия с задержанием и доставлением участников публичных мероприятий в подразделения органов внутренних дел. Заявители сообщали о бесосновательных задержаниях, нарушении сроков составления протоколов и невручении их копий, отсутствии протоколов об изъятии вещей и телефонов, принужде-

нии к дактилоскопической регистрации. Однако организованные по ходатайствам Уполномоченного проверки надзорных и контролирующих органов не подтвердили обоснованность данных жалоб (задержание осуществлялось при наличии оснований, предусмотренных законом, протоколы составлялись в течение 3 часов с момента доставления, вещи и телефоны не изымались

<sup>1</sup> По данным ГИАЦ МВД России (вх. № 3/237700169878 от 07.02.2023).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1388; Федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1389.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. 2022. № 279. 9 дек.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5222.

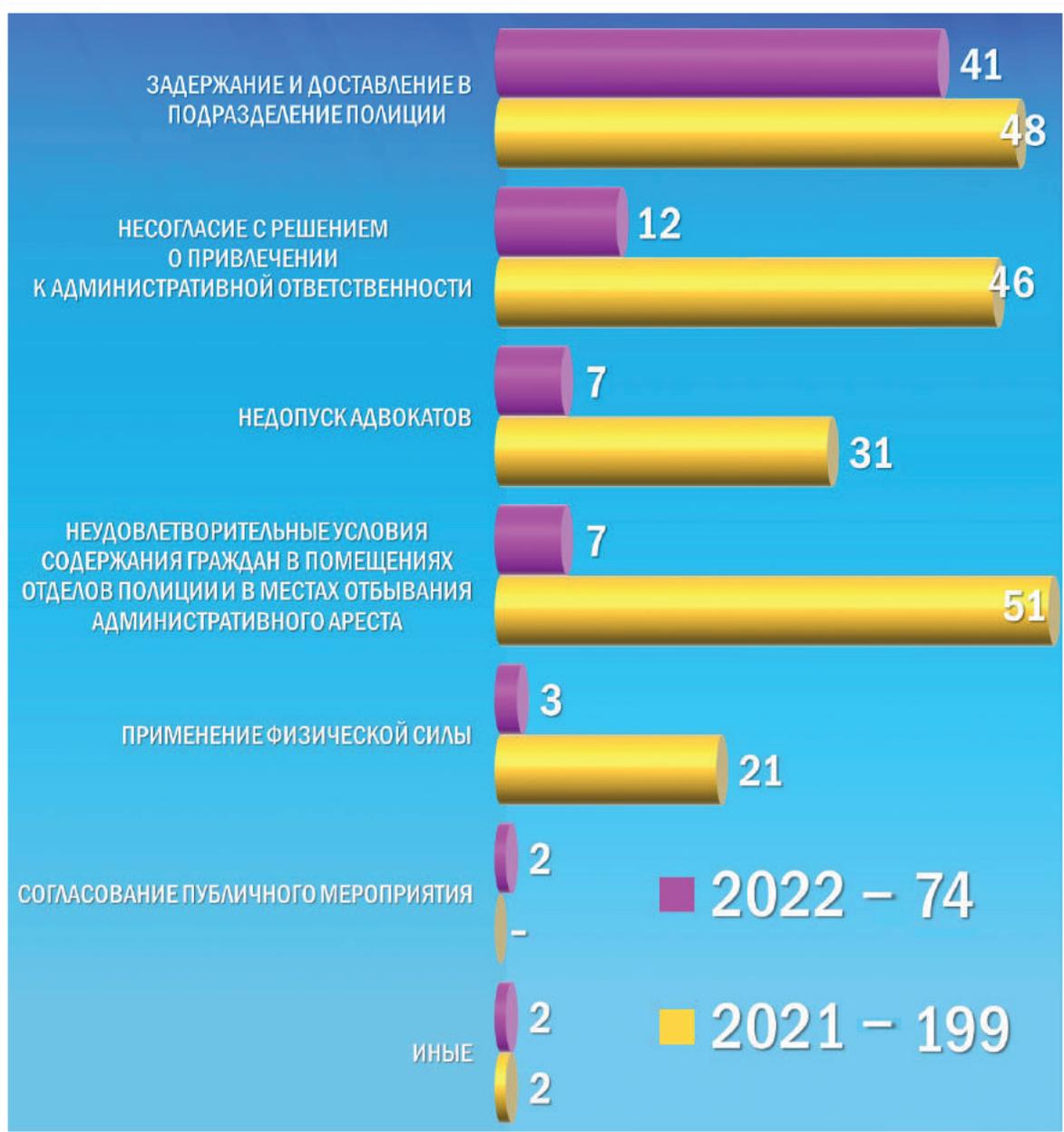


Рис. 68. Тематика обращений по вопросам публичных мероприятий в 2021–2022 годах

либо изымались с соответствующими отметками в протоколах, дактилоскопическая регистрация проводилась по добровольно-

му согласию задержанных, а также принудительно — в отношении административно арестованных).

### НЕСОГЛАСИЕ С РЕШЕНИЕМ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В обращениях этой группы граждане сообщали о своей непричастности к участию в публичных мероприятиях либо об участии

в таких акциях, но без нарушения законодательства Российской Федерации. Основательность отдельных жалоб подтвердилась.



В обращении к Уполномоченному в защиту гражданки Ч. сообщалось о неправомерности ее привлечения к административной ответственности в связи с участием в публичном мероприятии по сбору подписей против законопроектов об использовании QR-кодов в общественных местах и на транспорте. В рамках нашего ходатайства в прокуратуру Сахалинской области проведена проверка. Установлено, что протокол об административном нарушении составлен в отсутствие Ч., без учета норм ст. 28.2 КоАП РФ, в связи

с чем его использование в качестве доказательства признано недопустимым. Южно-Сахалинским городским судом **дело прекращено в виду отсутствия в действиях Ч. состава административного правонарушения** (вх. № 13727 от 11.07.2022). Областной прокуратурой за ненадлежащее исполнение полицией обязанностей при составлении протокола по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ **в адрес начальника УМВД России по г. Южно-Сахалинску внесены представления** (вх. № 24564 от 08.11.2022).

### НЕДОПУСК АДВОКАТОВ

Каждая 10-я жалоба касалась вопросов недопуска адвокатов и препятствования общению с ними. В обращениях граждане указывали, как правило, на воспрепятствование сотрудниками полиции в совершении телефонного звонка адвокату для участия в деле и в пропуске его в здание отдела по-

лиции. Вместе с тем проведенные проверки показали отсутствие правовых оснований для удовлетворения их просьб. Адвокаты допускались на территорию отдела полиции после регистрации в специальных журналах и соблюдения других требований по идентификации личности и статуса.

### НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ СОДЕРЖАНИЯ ГРАЖДАН В ПОМЕЩЕНИЯХ ОТДЕЛОВ ПОЛИЦИИ И В МЕСТАХ ОТБЫВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО АРЕСТА

Граждане заявляли о неудовлетворительных условиях содержания (обеспечение питанием, питьевой водой), о неоказании медицинской помощи (вызов скорой помощи).

К нам обратился Ч. с жалобой на нарушение прав при содержании в помещении для административно задержанных в Отделе МВД России по району Беговой г. Москвы. На основании его за-

явления мы попросили УВД по САО ГУ МВД России по г. Москве провести проверку. Она показала, что права Ч. действительно были нарушены, ему не была предоставлена возможность позвонить, не разъяснены права, а за двое суток еда предоставлена лишь единожды. В связи с этим **виновные должностные лица районного отдела МВД России привлечены к дисциплинарной ответственности** (вх. № Ч-101 от 03.03.2022).

### ПРИМЕНЕНИЕ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ

В своих обращениях граждане были не согласны с применением физической силы к митингующим при пресечении публичных акций. По каждому такому факту

прокуратурой и вышестоящими органами внутренних дел проведены проверки. Факты непропорционального применения физической силы своего подтверждения не



нашли, поскольку данные принудительные меры применялись на законных основани-

ях и служили средством преодоления сопротивления при задержании.

#### СОГЛАСОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

В своих обращениях граждане жаловались на отказы в согласовании акций (митинга и шествия), которые они планировали провести. Однако проведенные нами совместно с компетентными органами проверки показали отсутствие правовых оснований для удовлетворения обращений. Данные мероприятия организаторы планировали проводить в запрещенных федеральным законодательством местах.

Вместе с тем, как представляется, сохраняет свою актуальность сформулиро-

ванная в Докладе за 2021 год рекомендация о возможности подачи уведомлений о проведении публичных мероприятий онлайн через официальный интернет-портал государственных услуг, поскольку по своей правовой природе процедура такого согласования представляет собой не что иное, как государственную (муниципальную) услугу. Это позволило бы снизить излишний бюрократизм при таких согласованиях.

#### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

Проверки, проведенные нами совместно с органами прокуратуры и органами внутренних дел, показали, что в большин-

стве случаев основания для принятия мер реагирования по жалобам отсутствовали. По 4 жалобам претензии подтвердились.

#### МОНИТОРИНГ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Нами был продолжен мониторинг проведения регионального законодательства, регулирующего данную сферу, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в его постановлениях от 1 ноября 2019 г. № 33-П и от 4 июня 2020 г. № 27-П<sup>1</sup>. По его итогам констатируем, что в 2022 году работа по выявлению противоречий и несоответствия положений законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, а также действующему федеральному законодательству

в сфере публичных мероприятий завершена в 5 регионах: в Иркутской и Ульяновской областях, в г. Севастополе, в Республике Ингушетия и Ставропольском крае.

Вместе с тем мониторинг показал, что региональные ограничения на проведение публичных мероприятий все еще разнородны, и их обусловленность объективными причинами не всегда очевидна. Так, в Республике Башкортостан запрещено проводить публичные мероприятия на территориях садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объедине-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Республики Коми “О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми” в связи с жалобами граждан М.С. Седовой и В.П. Терешонковой» // СЗ РФ. 2019. № 45. Ст. 6407; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области “О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области” в связи с жалобой граждан Н.П. Барановой, А.Г. Круглова и Д.И. Сталина» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3851.



ний граждан<sup>1</sup>. В Челябинской области — на частной территории в случае отсутствия письменного согласия ее собственника<sup>2</sup>. В Республике Мордовия — на территории, непосредственно прилегающей к многоквартирным и индивидуальным жилым домам<sup>3</sup>.

Как видим, указанные ограничения не связаны со спецификой того или иного региона, с его историческими, культурными, иными объективными особенностями, и тем самым выходят за рамки региональной компетенции, очерченной федеральным законодателем<sup>4</sup>. По данным экспертов Научно-образовательного центра по правам человека Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), в ряде случаев ограничения на проведение публичных мероприятий

фактически устанавливаются муниципальными образованиями, которые определяют жесткие требования к порядку согласования с ними указанных мероприятий (например, закрепляя форму подачи уведомления о проведении мероприятия и отказывая заявителю, если данная форма не будет соблюдена)<sup>5</sup>.

С учетом изложенного представляется целесообразным рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществить ревизию ограничений региональным законодательством мест проведения публичных мероприятий на предмет соответствия Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>6</sup>.

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ И ПИКЕТИРОВАНИИ

Сегодня широкое распространение получают **одиночные пикеты**, поскольку для их проведения не требуется согласование с органами исполнительной власти. При этом имеют место случаи, когда в отношении граждан, проводивших одиночные пикеты, составляются административные протоколы по факту нарушения порядка проведения публичных мероприятий.

Одиночное пикетирование законодателем рассматривается как публичное меро-

приятие. Как следствие, все временные и другие ограничения, которые по тем или иным причинам вводятся для публичных мероприятий, распространяются не только на коллективные акции, но и на одиночные пикеты. В результате гражданам запрещено проводить одиночные пикеты, например, на «территориях, непосредственно прилегающих» к «опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил

<sup>1</sup> Часть 4 ст. 10 Закона Республики Башкортостан от 20 декабря 2012 г. № 619-з «О местах проведения публичных мероприятий в Республике Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: <https://nps.bashkortostan.ru/2456/> (дата обращения: 14.03.2023).

<sup>2</sup> Пункт 2 ч. 2 ст. 3–1 Закона Челябинской области от 29 июня 2006 г. № 40-30 «О некоторых вопросах правового регулирования проведения публичного мероприятия на территории Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=162025339&backlink=1&&nd=162017918> (дата обращения: 14.03.2023).

<sup>3</sup> Часть 1 ст. 3 Закона Республики Мордовия от 19 декабря 2012 г. № 87-З «О регулировании отношений в сфере проведения публичных мероприятий на территории Республики Мордовия» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=162025339&backlink=1&&nd=162017918> (дата обращения: 14.03.2023).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8792.

<sup>5</sup> Материалы НОЦ для Доклада о деятельности Уполномоченного за 2022 год (вх. на № ИЧ35931-92 от 29.07.2022).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

### 3.6. ПРАВО НА ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ И УЧАСТИЕ В НИХ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



Фото: открытые источники



техники безопасности», зданиям судов, территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

В то же время одиночный пикет является формой реализации свободы выражения, а не свободы собраний. Данные положения нашли отражения как в научной литературе<sup>1</sup>, так и в некоторых региональных законах<sup>2</sup>. В этой связи было бы уместным осуществить регулирование проведения данной акции, закрепив правила ее проведения в специальном законодательстве.

Законодательного урегулирования требует, на наш взгляд, **проведение так называемых «виртуальных публичных мероприятий»**. Если для участия в публичных мероприятиях есть правовая основа, которая регламентирует действия граждан при проведении, подготовке, участии и реги-

страции публичных мероприятий, то для «цифровых публичных мероприятий» отсутствует правовая база.

В целях соблюдения прав граждан и для регламентации процедуры проведения «виртуальных публичных мероприятий» представляется необходимым законодательно урегулировать: понятие «виртуальное (цифровое) публичное мероприятие»; права и обязанности граждан, которые изъявили желание принять участие в такой акции; порядок идентифицирования личности гражданина (например, через портал «Госуслуги»), участвующего в мероприятии; права и обязанности модераторов цифрового мероприятия; запреты и ответственность участников цифровых публичных мероприятий. Целесообразно создать специальные цифровые площадки для проведения таких мероприятий.

<sup>1</sup> См.: *Костылев А. О.* Понятие и содержание права на проведение публичных мероприятий в Российской Федерации // *Вестник Московского университета МВД России*. 2022. № 5. С. 168–173; *Даниленко А. О.* Понятие и правовая природа пикетной очереди // *Право и государство: теория и практика*. 2020. № 12(192). С. 39–41.

<sup>2</sup> Например, в ст. 1 Закона г. Москвы от 4 апреля 2007 г. № 10 «Об обеспечении условий реализации права граждан Российской Федерации на проведение в городе Москве собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» и в Законе Санкт-Петербурга от 21 июня 2011 г. № 390-70 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге».

**179**  
**гражданам**

оказана адресная помощь  
в реализации и защите трудовых  
прав

по 130 жалобам  
более  
**6000**  
граждан

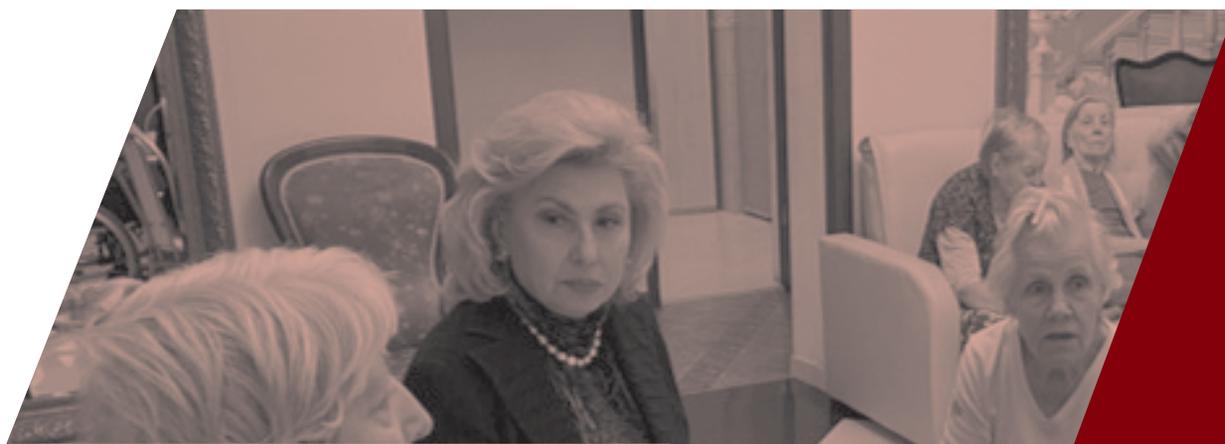
оказано содействие  
в реализации жилищных прав

**В 2,3**  
**раза**

увеличение количества обращений  
по вопросам права на охрану  
здоровья и медицинскую помощь

**6006**  
**человек**

получили адресную помощь  
в восстановлении прав в секторе  
социального обеспечения



## Глава 4

# ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ

4.1. Трудовые права



4.2. Право на жилище



4.3. Право на охрану здоровья  
и медицинскую помощь



4.4. Право на социальное обеспечение



4.5. Право на образование



4.6. Семейные права, материнство,  
отцовство и детство



4.7. Право на благоприятную окружающую  
среду и право собственности на землю



#трудоыеправа #жилищныеправа  
#охраназдоровья #медицина  
#правонаобразование #экология  
#социальноеобеспечение



## 4.1. ТРУДОВЫЕ ПРАВА

Основными факторами, которые оказывали влияние на характер трудовых отношений в 2022 году, являлись: санкции, введенные западными странами против экономики России; прекращение деятельности на территории России крупных западных компаний в рамках санкционной политики США и ряда западных стран; массовое прибытие на территорию России экстренно эвакуированных из ДНР, ЛНР,

прав граждан. Они были оперативно приняты и позволили не допустить роста социальной напряженности.

Правительство Российской Федерации расширило меры поддержки рынка труда: выделено финансирование на создание в регионах временных рабочих мест для граждан, находящихся под риском увольнения, на организацию оплачиваемых общественных работ для безработных, на



*Заседание Комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов. Февраль 2022 года*

Запорожской, Херсонской областей и Украины; вхождение в состав России четырех новых регионов; необходимость в сохранении рабочих мест за лицами, призванными на военную службу в рамках частичной мобилизации. Данные обстоятельства потребовали от государства принятия дополнительных мер по обеспечению трудовых

грантовую поддержку некоммерческих организаций, проводящих переобучающие курсы<sup>1</sup>; организации-работодатели получали поддержку посредством субсидирования<sup>2</sup>; продолжилось исполнение государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения»<sup>3</sup>; установлены меры стимулирования

<sup>1</sup> Правительство выделило почти 40 млрд рублей на поддержку рынка труда в регионах // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://government.ru/docs/44863/> (дата обращения: 08.12.2022).

<sup>2</sup> Правительство продлило действие механизма субсидирования аэропортов на юге и в центре России // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/46971/> (дата обращения: 08.12.2022); Правительство продлило программу поддержки авиаперевозчиков // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/47253/> (дата обращения: 08.12.2022); постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2022 г. № 2134 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2021 г. № 362» // СЗ РФ. 2022. № 49. Ст. 8661.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2147.

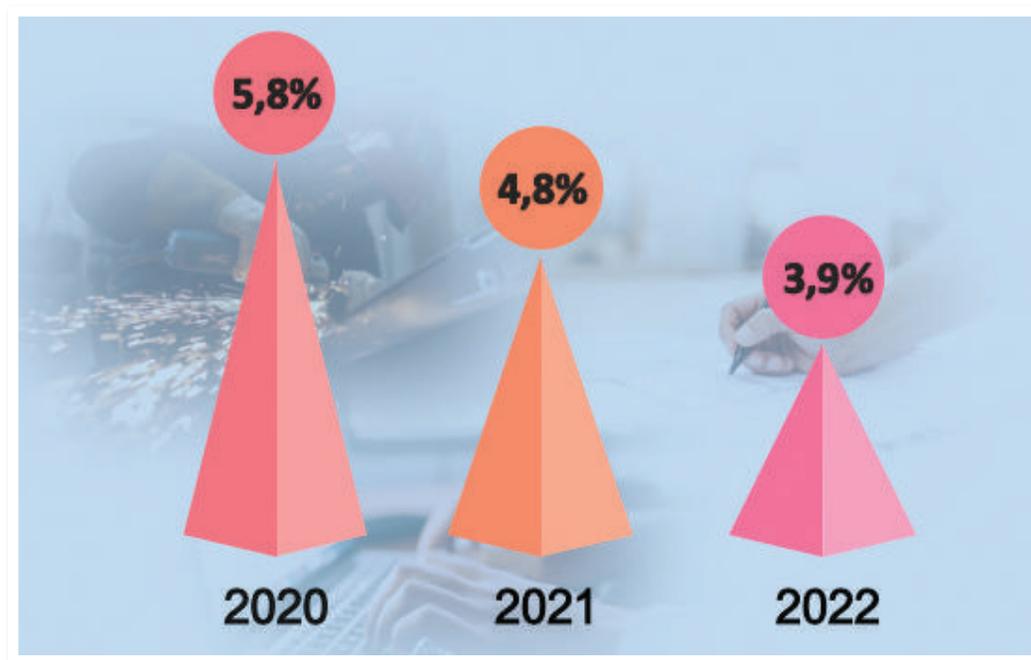


Рис. 69. Уровень безработицы в Российской Федерации в 2020–2022 годах<sup>1</sup>

для граждан, ищущих работу и готовых переехать в другую местность<sup>2</sup>; в фазу практической реализации вступила Долгосрочная программа содействия занятости молодежи на период до 2030 года<sup>3</sup>.

Шаги, предпринимаемые государством, позволили не просто стабилизировать ситуацию на рынке труда, а добиться поступательного сокращения уровня безработицы до исторического минимума (рис. 69). На это обратил особое внимание Президент Российской Федерации в своем Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации в феврале 2023 года, отметив,

что рынок труда стал более комфортным, чем ранее<sup>4</sup>.

Принят комплекс мер по трудоустройству граждан, эвакуированных из ДНР, ЛНР, Запорожской, Херсонской областей и Украины: лица, получившие временное убежище или статус беженца, включены в мероприятия по профессиональному обучению в рамках федерального проекта «Содействие занятости»<sup>5</sup>; им предоставлено право осуществлять трудовую деятельность в России без разрешения на работу или патента<sup>6</sup>; изменены правила предоставления субсидий юридическим лицам в целях стимули-

<sup>1</sup> Уровень безработицы // ЕМИСС: Государственная статистика: официальный сайт. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/43062> (дата обращения: 14.02.2023).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 2. Ст. 5269.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2021 г. № 3581-р «Об утверждении Долгосрочной программы содействия занятости молодежи на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 51. Ст. 8941.

<sup>4</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 21 февраля 2023 г. // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565> (дата обращения: 22.03.2023).

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2022 г. № 1545 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 36. Ст. 6240.

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2022 г. № 585 «О временных мерах по урегулированию правового положения граждан Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6071.

рования работодателей по трудоустройству граждан ЛНР и ДНР<sup>1</sup>. Реализовано предло-

жение Уполномоченного о формировании для них банка данных о вакансиях<sup>2</sup>.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

Принятые в последнее время государством меры, а также консолидация общества в условиях геополитических вызовов сказались на укреплении трудовой дисциплины. Как следствие, уменьшилось и количество поступивших обращений по вопросам соблюдения и защиты трудовых прав (2022 год — 1554; 2021 год — 2052)<sup>3</sup>. На снижении числа жалоб сказалась и стабилизация эпидемиологической обстановки,

когда многие жалобы в сфере трудовых отношений были связаны с вопросами удаленной работы, сокращением зарплаты в период коронавирусных ограничений, отстранением от работы в связи с отказом от вакцинации. Положительный эффект дал переход на электронный документооборот в области трудовых отношений, который позволил усилить контроль за правильностью оформления трудовых документов.



Рис. 70. Тематика обращений по вопросам трудовых прав за 2020–2022 годы

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июня 2022 г. № 1021 «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий Фондом социального страхования Российской Федерации в 2022 году из бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации юридическим лицам, включая некоммерческие организации, и индивидуальным предпринимателям в целях стимулирования занятости отдельных категорий граждан» // СЗ РФ. 2022. № 25. Ст. 4332.

<sup>2</sup> См.: Информация по содействию в трудоустройстве и поиск вакансий для лиц, вынужденно покинувших территории Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики и прибывших в Российскую Федерацию // Общероссийская база вакансий и резюме «Работа в России»: сайт. URL: <https://trudvsem.ru/information-pages/forced-arrivals> (дата обращения: 20.12.2022).

<sup>3</sup> Статистика приведена без учета жалоб в защиту прав участников специальной военной операции, мобилизованных граждан и членов их семей. Количество указанных жалоб отражено в главе 2 настоящего доклада (прим. составителей).



Большая часть обращений, в том числе коллективных, поступила по вопросам увольнения (39%). Кроме того, немало об-

ращений касались невыплаты заработной платы (21%) и трудоустройства (15%).

## УВОЛЬНЕНИЕ

Обращения по вопросам увольнения занимают лидирующее положение по тематике трудовых прав в течение последних пяти лет — и в 2022 году такая тенденция сохранилась. Анализ удовлетворенных жалоб свидетельствует, что причины высокого уровня соответствующих нарушений преимущественно кроются в правоприменительной плоскости, а также в связи с незнанием работниками механизмов защиты своих трудовых прав. В комиссии по индивидуальным спорам многие работники зачастую не обращаются, а при обращении в суды нередко пропускают установленный процессуальный срок для обжалования решения об увольнении.

В обращениях Уполномоченному гражданине жаловались на нарушения законодательства при расторжении трудового договора, понуждение к увольнению, выражали несогласие с решениями государственных органов по спорам об увольнении. При нашем содействии удалось добиться получения положенных при увольнении выплат 3 гражданам.

*Житель Ставропольского края К. посчитал, что его незаконно уволили из ООО «Континент», подал на работодателя в суд и выиграл процесс. Общество обязали изменить основание и дату*

*увольнения, внести исправления в трудовую книжку, выплатить К. заработную плату за время вынужденного прогула, компенсацию морального вреда. Но К. не согласился с размерами выплат, подал апелляцию, проиграл и обратился к Уполномоченному. По нашей инициативе к делу подключилась краевая прокуратура, которой было установлено, что **при определении суммы, подлежащей взысканию, суд учел не все дни вынужденного прогула**. В этой связи прокуратурой края принесено кассационное представление **о пересмотре апелляционного определения**, которое было **удовлетворено**. Сумма заработной платы за время вынужденного прогула взыскана с работодателя в полном размере (вх. № К-580 от 22.02.2022).*

В спорах об увольнении ограничена компетенция государственных инспекторов труда. Они не вправе рассматривать и формировать выводы по вопросам, носящим неопределенный и оценочный характер. Предписание отменить приказ работодателя об увольнении работника может быть выдано ими только при выявлении очевидных, не подвергающихся сомнению нарушений.

## НЕВЫПЛАТА ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ

По данной теме поступило каждое пятое обращение. Граждане сообщали о задержках заработной платы, невыплате процентов за ее просрочку.

*Гражданин Б. обратился с жалобой на действия работодателя АНО «Ин-*

*новационный институт», связанные с неполной выплатой заработной платы и неосуществлением окончательного расчета при увольнении. Инициированная нами прокурорская проверка **подтвердила доводы заявителя**. По факту выявленных нарушений проку-*

ратурой г. Нижневартовска руководителю АНО «Инновационный институт», а также государственной инспекции труда в ХМАО — Югре **внесены представления, виновные привлечены к административной ответственности по ч. 6 ст. 5.27 КоАП РФ. Задолженность по заработной плате перед заявителем полностью погашена (вх. № 8800 от 13.05.2022).**

Имеющиеся здесь проблемы подтверждаются официальной статистикой: суммарная задолженность по заработной плате по состоянию на 1 января 2023 г. составила более 642 млн руб.<sup>1</sup> На проблему невыплаты работникам заработной платы указывают в своих докладах и уполномоченные по правам человека многих субъектов Российской Федерации. В этой связи

## ТРУДОУСТРОЙСТВО

Граждане просили о содействии в приеме на работу, обращали внимание на пассивность работников службы занятости, оспаривали размер пособия по безработице.

Жительница г. Барнаула Б. пыталась оформить статус безработной, но городской Центр занятости населения отказывался ее таковой признавать. В этой связи Б. пожаловалась на действия должностных лиц и просила ей помочь. Со своей стороны направили обращение в Минсоцзащиты Алтайского края, которым проведена проверка, и решение об отказе отменено. **Б. признана безработной, включена в реестр граждан на оказание материальной помощи на основании социального контракта по направлению «поиск работы» (вх. № 3126 от 03.03.2022).**



Фото: открытые источники

заслуживает поддержки законодательная инициатива, предусматривающая возможность изымать имущество у работодателей в счет выплаты долгов по заработной плате, даже если работодатель не был признан банкротом. В настоящее время работа над указанным законопроектом, инициированная Генпрокуратурой России, осуществляется Минтрудом России.

Снижение количества жалоб рассматриваемой категории соотносится с официальной статистикой, которая демонстрирует улучшение ситуации в сфере трудоустройства. По данным Росстата, по состоянию на декабрь 2022 года уровень безработицы достиг исторического минимума, составив 3,7%<sup>2</sup>.

Достигнутый результат во многом обусловлен сбалансированной политикой государства в сфере занятости. И работа в этом направлении продолжается. В Государственную Думу внесен проект федерального закона «О занятости населения Российской Федерации», который предусматривает комплексные изменения в данной сфере: закрепление обязательной разработки индивидуального плана содействия занятости, введение индивидуализированного подхода к размеру пособий

<sup>1</sup> О просроченной задолженности по заработной плате на 1 января 2023 г. // Росстат: официальный сайт. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/10\\_25-01-2023.html](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/10_25-01-2023.html) (дата обращения: 10.02.2023).

<sup>2</sup> Уровень безработицы в России в декабре сохранился на уровне 3,7% // Информационное агентство «ТАСС»: сайт. URL: <https://tass.ru/ekonomika/16998837> (дата обращения: 10.02.2023).



по безработице, урегулирование статуса самозанятых в трудовых отношениях, укрепление гарантий в сфере занятости для мо-

лодежи, бывших участников специальной военной операции<sup>1</sup>.

## ОФОРМЛЕНИЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Заявители жаловались на отказы в выдаче трудовых книжек, уклонение работодателя от заключения трудового договора в связи с беременностью, инвалидностью, привлечение к работе без трудового договора, заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения, на нарушения при их оформлении.

*Гражданин М. попросил разобраться в обоснованности его увольнения из АО «Ормос-Полимер» и невыплате заработной платы в связи с отсутствием надлежащим образом оформленных трудовых отношений. По нашему ходатайству государственной инспекцией труда в г. Москве была проведена внеплановая проверка, которая подтвер-*

*дила доводы заявителя. Установлено, что М. был допущен к работе без оформления трудового договора, не прошел предусмотренный законодательством вводный инструктаж. Работодателю выдано предписание об устранении выявленных нарушений. Заявителю **выплачена заработная плата** за фактически отработанное время. **Виновные лица привлечены к административной ответственности** (вх. № М-277 от 16.02.2022).*

Вместе с тем, как показывает анализ докладов региональных уполномоченных по правам человека, неформальная занятость по-прежнему остается острой проблемой во многих регионах России.

## ОХРАНА ТРУДА

В поступивших обращениях сообщалось о нарушениях при расследовании несчастных случаев на производстве, фактах заболевания при осуществлении трудовых функций.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Б., работница ООО «Давлекановский комбинат мясных полуфабрикатов», получившая травму на рабочем месте. По ее словам, вина за произошедший несчастный случай была необоснованно возложена на нее саму. Нами направлено обращение в прокуратуру Республики Башкортостан и региональную государственную*

*инспекцию труда. Это позволило добиться справедливости: после вмешательства надзорных органов работодателем проведено дополнительное расследование, **Б. исключена из числа лиц, допустивших нарушения требований охраны труда ввиду отсутствия ее вины**. По факту произошедшего несчастного случая на производстве следственным органом **возбуждено уголовное дело** (вх. № Б-292 от 22.02.2022).*

Представляется, что на укреплении трудовых отношений положительно скажется новая редакция статьи 224 ТК РФ, которой предусмотрено создание комитетов

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 275599-8 «О занятости населения в Российской Федерации» (в части изменения законодательства о занятости населения, введения эффективных инструментов, необходимых для решения государственных задач) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/275599-8> (дата обращения: 20.02.2023).



(комиссий) по охране труда для организации совместных действий работодателя и работников по обеспечению требований охраны труда, проведения проверок условий труда на рабочих местах. Соответствующие комиссии создаются по инициативе работодателя и (или) по инициативе работников<sup>1</sup>. Однако не исключено, что такая инициатива работодателем может быть не проявлена, а предложение работников — не услышано. В этой связи целесообразно указанную статью дополнить ссылкой на сроки, в течение которых

работодатель обязан рассмотреть предложение работников либо их уполномоченного органа о создании комитета (комиссии) по охране труда.

Также было бы оправданным рассмотреть вопрос о расширении полномочий Государственной инспекции труда, предоставив ее должностным лицам возможность приостанавливать деятельность организации в случае установления фактов нарушений требований безопасности труда, которые могут повлечь травмы работников.

## УСЛОВИЯ ТРУДА И ОТДЫХА

В данном секторе трудовых отношений положительную роль в уменьшении соответствующих категорий жалоб сыграл Конституционный Суд Российской Федерации, признавший противоречащими Конституции Российской Федерации положения ТК РФ, допускающие возможность в одностороннем порядке изменять трудовой договор в части определения места работы работника и переводить работника без его согласия в структурное подразделение, расположенное в другой местности<sup>2</sup>.

В жалобах заявители указывали на отказы в предоставлении отпуска, выходных дней, на случаи немотивированного привлечения к сверхурочным работам, на пе-

ребои в обеспечении средствами индивидуальной защиты и ряд других нарушений.

*Гражданка К., работавшая в ООО «Пеликан-Курск», столкнулась с нарушением условий труда и несоблюдением работодателем норм санитарного законодательства. Нами инициирована прокурорская проверка, по итогам которой руководству общества внесено **представление об устранении нарушений** требований санитарно-эпидемиологических норм. **Должностные лица** привлечены к **административной ответственности** (вх. № К-624 от 03.03.2022).*

## ВАКЦИНАЦИЯ

Отдельные обращения поступали по вопросам ограничения трудовых прав в связи с непрохождением вакцинации от COVID-19. Стабилизация эпидемиологической обстановки привела к снижению числа указанных жалоб более чем в 7 раз. Заявители жаловались на отстранение от исполнения

трудовых обязанностей, угрозы увольнения, отказы в приеме на работу по причине отсутствия сертификата о прохождении вакцинации. По данным жалоб тесно взаимодействовали с органами прокуратуры и в ряде случаев смогли помочь людям в восстановлении справедливости.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5139.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 января 2022 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статьи 74 и пункта 7 части первой статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. А. Пешкова» // СЗ РФ. 2022. № 5. Ст. 861.



Поступила жалоба Т. на отстранение от работы в связи с отсутствием вакцинации от COVID-19. Заявительница работала в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и по общему правилу должна была вакцинироваться. Однако работодатель не принял во внимание, что Т. имела противопоказания к иммунизации против коронавирусной инфекции. Кроме того, для допуска к работе от заявительницы

требовали документы, предоставление которых в таких случаях законодательством не было предусмотрено. Проведенная по нашей просьбе прокуратурой Томпонского района Республики Саха (Якутия) проверка подтвердила обоснованность жалобы, **директору образовательной организации внесено представление об их устранении. Т. допущена к работе** (вх. № 26958 от 24.12.2022).

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

В рамках рассмотрения наших обращений прокурорами и Государственной инспекцией труда проведено 508 проверок,

к ответственности привлечено 22 должностных и юридических лица. В общей сложности оказана адресная помощь 179 гражданам.

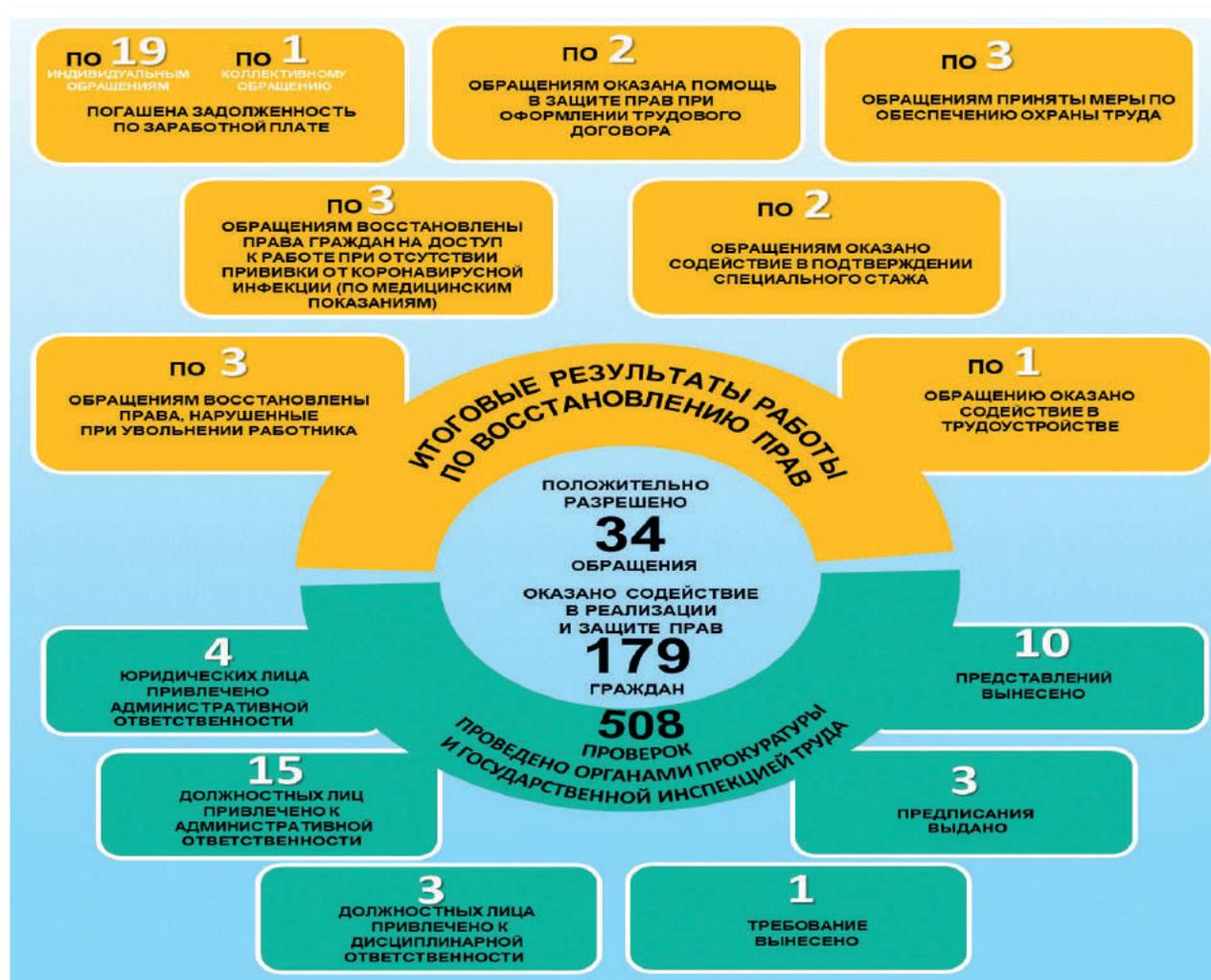


Рис. 71. Основные результаты работы с обращениями граждан по вопросам защиты трудовых прав в 2022 году

Работа по жалобам, анализ правоприменительной практики и позиций экспертов показывает, что в сфере реализации трудо-

вых прав граждан имеются **системные проблемы**. Остановимся на некоторых из них.

### ПРОБЛЕМА ГАРАНТИЙ ТРУДОВЫХ ПРАВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА

Увеличение присутствия человека в виртуальной реальности уже отражается на сфере труда, в связи с чем происходят изменения в отношениях между работодателями и работниками, что вызывает необходимость их адаптации к новым условиям труда. В этой связи представляется важным уделять особое внимание обеспечению трудовых прав в цифровой среде, в том числе обеспечению права работников на неприкосновенность частной жизни. В частности, приобретает все большую актуальность вопрос об урегулировании использования работодателем высокотехнологичных средств контроля

за работниками с тем, чтобы соблюсти баланс между эффективностью труда и защитой права работника на тайну частной жизни.

Дополнительные гарантии неприкосновенности частной жизни необходимы также при заключении трудового договора. Заслуживает поддержки предложение о введении правовых ограничений применения систем искусственного интеллекта, использующих технологии распознавания эмоций, психического здоровья и других внутренних состояний претендентов на работу и работников<sup>1</sup>.

### О РАЗМЕРЕ ПОСОБИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ

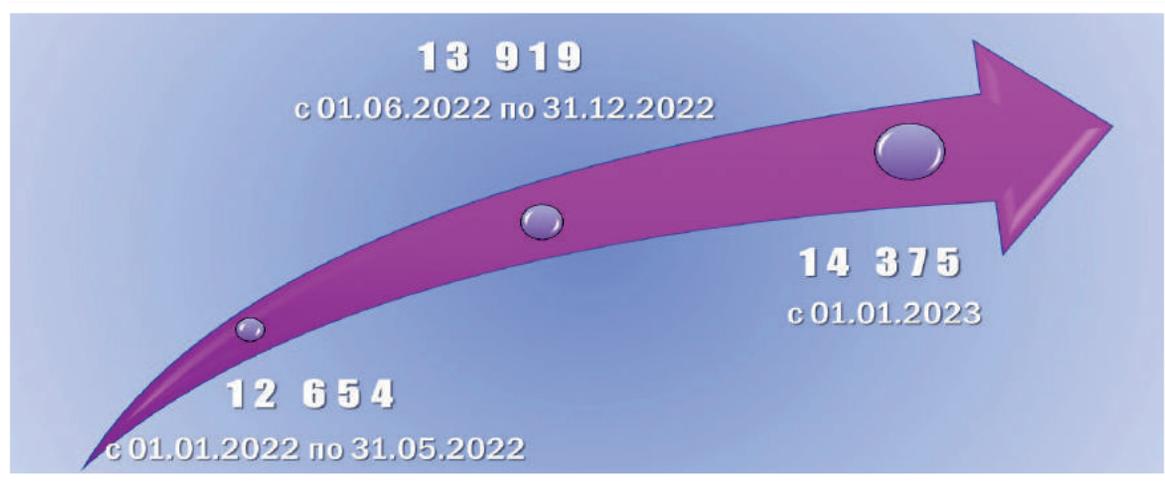


Рис. 72. Уровень прожиточного минимума на душу населения

Среди актуальных вопросов — увеличение размера пособия по безработице, которое сегодня ниже уровня прожиточного минимума.

В 2022 году уровень прожиточного минимума на душу населения составил 13 919 руб., в то время как размер пособия по безработице варьируется в различных субъектах

<sup>1</sup> Филипова И.А. Трудовое право: вызовы информационного общества // Российское право: состояние, перспективы, комментарии. 2020. № 2. С. 162–182.



Российской Федерации от 1,5 тыс. руб. до 12,1 тыс. руб. Этих сумм явно недостаточно, чтобы удовлетворить минимальные потребности граждан. Такую позицию подтверждают и социологические опросы: размер пособия по безработице, который респонденты считают достаточным, составляет в среднем

по стране 26,6 тыс. руб.<sup>1</sup> В данной связи заслуживает внимания инициатива Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений об установлении минимального размера пособия по безработице, равного прожиточному минимуму<sup>2</sup>.

### О РЕГУЛИРОВАНИИ СТАТУСА САМОЗАНЯТЫХ

В последние годы государством ведется активная работа по легализации деятельности самозанятых. До 31 декабря 2028 г. включительно в соответствии с НК РФ на всей территории России проводится эксперимент по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход». Физические лица и индивидуальные предприниматели, перешедшие на специальный налоговый режим (самозанятые), могут платить с доходов от самостоятельной деятельности налог по льготной ставке — 4 или 6%. Это позволяет легально вести предпринимательскую деятельность и получать доход от подработок без рисков получения штрафа за незаконную предпринимательскую деятельность.

Вместе с тем в настоящее время осуществление самозанятыми своей деятельности не сказывается на социальных гарантиях, предполагающих наличие трудового стажа — социальных льгот, страхового обеспечения, в том числе пенсионного. Ожидается, что предпосылки для урегулирования статуса самозанятых будут созданы с принятием упомянутого ранее проекта федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации», который вводит понятие самозанятости в трудовых отношениях, закрепляет для самозанятых отдельные гарантии в случае потери заработка, определяет мероприятия государственной политики в сфере занятости для данной категории граждан. Выражаем надежду на скорейшее рассмотрение указанного законопроекта.

## 4.2. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

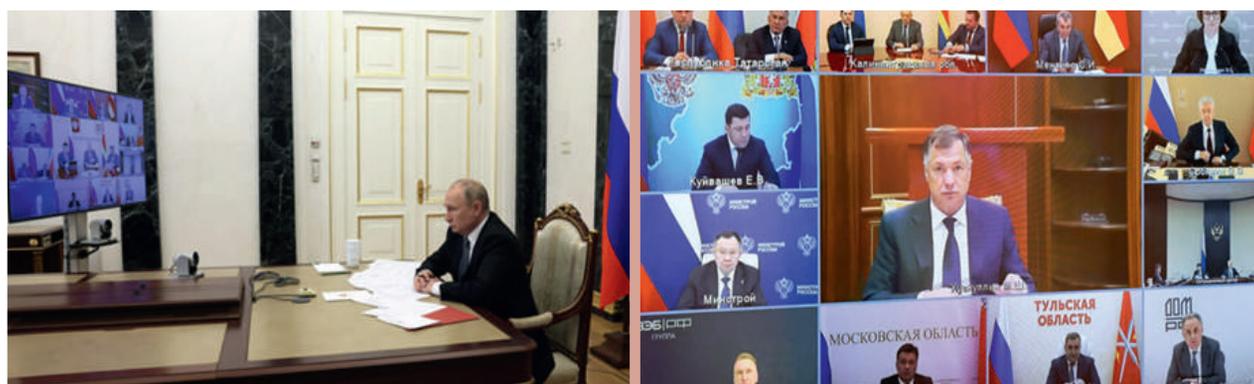
Право на жилище — ключевое конституционное право каждого человека (ст. 40 Конституции Российской Федерации). Ежегодно в ходе социологических опросов граждане подтверждают высокую потребность в улучшении жилищных условий<sup>3</sup>. Поиск соответствующих решений жилищной проблемы обсуждается на самом высоком

уровне. Площадкой для публичного обсуждения стратегии развития строительства и ЖКХ до 2030 года стало заседание Президиума Государственного Совета 21 июня 2022 г. Реализация стратегии, оцениваемой в 160 трлн руб. с учетом всех источников финансирования, должна привести к появлению у каждой семьи дополнительной

<sup>1</sup> Россияне назвали размер желаемого пособия по безработице. Опрос сервиса «Работа.ру» в апреле 2021 г., 4,5 тыс. респондентов // Просто работа: медиасервис «Работа.ру»: сайт. URL: <https://prosto.rabota.ru/post/rossiyane-nazvali-razmer-zhelaemogo-posobiya-po-bezrabotice/> (дата обращения: 23.03.2023).

<sup>2</sup> Профсоюзы предложили уравнивать пособие по безработице и прожиточный минимум // РГ: сайт. URL: <https://rg.ru/2021/07/20/profsoiuzy-predlozhili-uravniat-posobie-po-bezrabotice-i-prozhitochnyj-minimum.html> (дата обращения: 20.12.2022).

<sup>3</sup> См. § 1.1 настоящего доклада.



*Заседание Президиума Государственного Совета, посвященное стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. Июнь 2022 года*

комнаты, а застройщиков планируется поддерживать как регуляторными, так и финансовыми мерами<sup>1</sup>.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Госсовета<sup>2</sup> Правительством Российской Федерации утверждены Стратегия разви-

тия строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года<sup>3</sup>, комплексная государственная программа Российской Федерации «Строительство»<sup>4</sup> и реализуются другие меры.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году к Уполномоченному поступило **4292 обращения** по вопросам жилищных прав, что на 28% меньше, чем в 2021 году. Из них 166 — коллективные. Такая динамика обусловлена совокупностью различных факторов, среди которых можно выделить: подвижки в реализации жилищной политики (по состоянию на 1 декабря 2022 г. масштаб ввода жилья на территории России составил 93,3 млн кв. м, что на 14,9% выше показателя аналогичного периода

2021 года)<sup>5</sup>, повышение правовой грамотности граждан в вопросах жилищного законодательства и в сфере ЖКХ, а также смещение фокуса волнующих население проблем в 2022 году.

Основные тенденции тематики обращений в целом сохранились: граждан больше всего волнуют вопросы улучшения жилищных условий, оплаты за жилищно-коммунальные услуги, расселения аварийного жилья, надлежащего содержания и эксплу-

<sup>1</sup> Заседание Президиума Госсовета // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68687> (дата обращения: 22.06.2022).

<sup>2</sup> Перечень поручений по итогам заседания Президиума Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 21 июня 2022 г. // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 25.08.2022).

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7815.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2022 г. № 1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство» // СЗ РФ. 2022. № 42. Ст. 7166.

<sup>5</sup> Мониторинг объемов жилищного строительства // Официальный сайт Минстроя России. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/trades/zhilishnaya-politika/8/> (дата обращения: 23.01.2022).

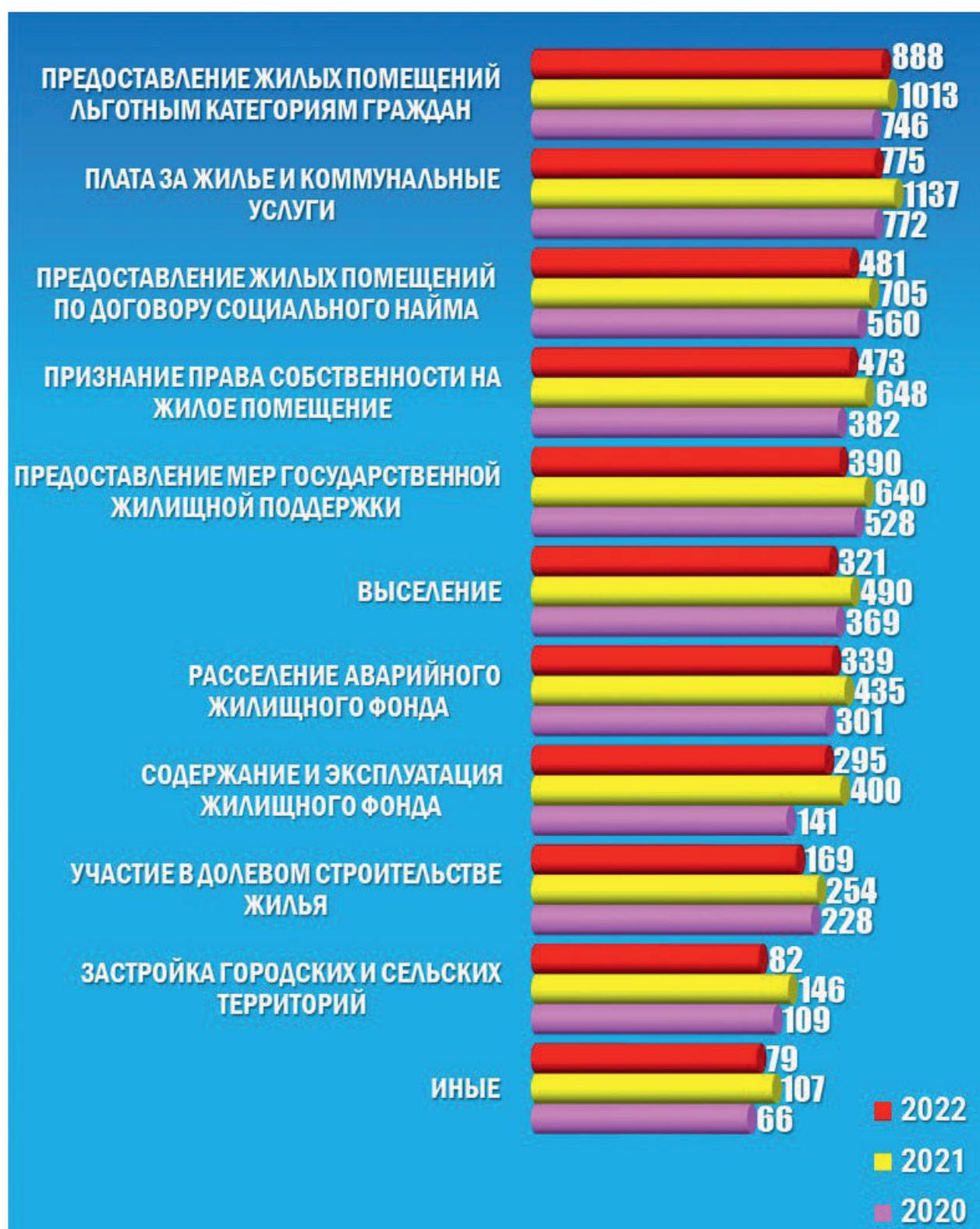


Рис. 73. Тематика и динамика обращений по жилищным вопросам за 2020–2022 годы

атации жилищного фонда, предоставления жилья или мер государственной жилищ-

ной поддержки, выселения, защиты права собственности на жилье (рис. 73).

## ВОПРОСЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ ЛЬГОТНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН

Значительное число обращений в жилищном секторе поступает от инвалидов. Они поднимают вопросы о необходимости предоставления жилья, отвечающего их бытовым потребностям и индивидуальной программе реабилитации, а также об обеспечении беспрепятственного доступа в жилые помещения и к общему имуществу многоквартирных жилых домов.

*Житель Владимирской области, инвалид I группы Д. проживал в доме, не приспособленном для людей с ОВЗ, и поэтому не мог самостоятельно даже выйти на улицу. Он обращался в администрацию г. Муром с просьбой обеспечить ему благоприятные условия, но тщетно. И тогда Д. обратился за помощью к нам. По нашей инициативе состоялась прокурорская проверка, которая установила непригодность общего имущества многоквартирного дома к потребностям инвалида. В этой связи прокуратура обязала виновников выделить деньги на устранение неудобств и подала иск в суд. Но, упреждая судебное решение, в подъезде дома появилось устройство съезда с крыльца, выполнены работы по выравниванию его площадки за пределами входной группы. На первом этаже переоборудован пандус и угол наклона изменен на более комфортный (вх. № 12707 от 05.07.2022).*

На протяжении многих лет не теряет своей актуальности проблема длительного непредоставления жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2022 году при нашем

содействии созданы условия для обеспечения жильем более 350 человек.

*Гражданка Б., ранее относившаяся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, долго не могла получить положенное ей по закону жилье. Она подала иск в суд и выиграла процесс, но жилья так и не получила. Поэтому Б. обратилась к Уполномоченному. Работа по ее жалобе длилась три года. И по ее итогам в 2022 году Б. обеспечена жильем (вх. № 457 от 19.01.2022).*

Президентом Российской Федерации неоднократно указывалось на необходимость обеспечить гарантии жилищных прав детей-сирот — усовершенствовать учет данной категории граждан, механизмы предоставления им жилых помещений<sup>1</sup>. Меры в этом направлении принимаются<sup>2</sup>.



Фото: открытые источники

Жилье для детей-сирот

<sup>1</sup> Перечень поручений по итогам встречи с руководителями фракций в Государственной Думе // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/65225> (дата обращения: 30.11.2022); перечень поручений по вопросам обеспечения жильем помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53816> (дата обращения: 02.12.2022).

<sup>2</sup> См. § 4.6 настоящего доклада.



## ПЛАТА ЗА ЖИЛЬЕ И КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Основные проблемы, о которых сообщают граждане, традиционны — это необоснованное начисление оплаты за жилищно-коммунальные услуги, неудовлетворительное качество предоставляемых услуг в данной сфере. По нашим ходатайствам более 60 гражданам произведен перерасчет за услуги ЖКХ.

*Гражданка Л. посчитала, что начисленная ей плата за ЖКХ произведена с нарушениями закона, и обратилась к нам за помощью. С целью разобраться в ситуации в Мосжилинспекцию направлено обращение о проведении проверки, в ходе которой доводы заявительницы подтвердились. Управляющей компании выдано **предписание об устранении нарушений**, а Л. **произведен перерасчет (компенсация) платы за водоснабжение**. Однако вопросы остались. Сравнительный анализ показал, что размер платы за водоснабжение, начисленный по квартире Л. за отдельные периоды 2021–2022 гг., превышает стоимость, определенную нормативами с учетом повышающего коэффициента 1,5. В этой связи ГБУ «Жилищник района Митино» объявлено предостережение, а **заявителю вновь произведен перерасчет за услуги ЖКХ** (вх. № 16584 от 02.08.2022).*

К сожалению, до последнего времени отсутствовала единая методика расчета оплаты за услуги по обращению с твер-

*дыми коммунальными отходами (ТКО). Заявители, проживающие в тех регионах, где плата за коммунальную услугу по обращению с ТКО начисляется исходя из площади жилья, выражали недовольство в связи с невозможностью перерасчета данной услуги при временном отсутствии в жилом помещении. Эта системная проблема неоднократно поднималась в ежегодных докладах о деятельности Уполномоченного. В 2022 году ситуация изменилась и Правительством Российской Федерации установлен порядок, согласно которому с 1 января 2023 г. граждане, по тем или иным причинам отсутствовавшие в жилом помещении более 5 дней, получают возможность перерасчета платы за вывоз ТКО. Этим правом смогут воспользоваться как жители домов, где тарифы на услугу рассчитываются, исходя из числа зарегистрированных граждан, так и домов, где для расчета учитывается площадь жилых помещений<sup>1</sup>.*

Кроме того, Правительством Российской Федерации поручено Минприроды России по согласованию с ФАС России и Минстроем России утвердить методические рекомендации по определению нормативов накопления ТКО в части, касающейся замеров отходов, определения расчетных единиц и категорий объектов, на которых они образуются. Новые нормативы накопления ТКО должны будут учитывать как расчет данных о массе и объеме накапливаемых отходов, так и сезонность миграции населения<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2022 г. № 2076 «О внесении изменений в Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8463.

<sup>2</sup> Пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1314 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу осуществления полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти в области обращения с твердыми коммунальными отходами» // СЗ РФ. 2018. № 46. Ст. 7056.

## ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ ПО ДОГОВОРУ СОЦИАЛЬНОГО НАЙМА

С удовлетворением отмечаем, что в 2022 году число семей, получивших жилые помещения по договорам социального найма, увеличилось по сравнению с прошлым годом на 9% и составило 35,6 тыс.<sup>1</sup> Вместе с тем в ряде регионов сохраняются чрезвычайно длительные сроки ожидания получения жилого помещения по договору социального найма. Совместно с органами государственной власти нами были установлены нарушения при постановке и снятии с жилищного учета, получении жилья и социальных выплат и приняты меры реагирования. Восстановлены в правах около 100 человек.

*Жительница г. Элисты М., сообщила, что является малоимущей, состоит на учете нуждающихся в жилых помещениях с 1983 г. (более 39 лет), однако до настоящего времени жильем не обеспечена. Она утверждала, что очередь движется крайне медленно, прозрачность предоставления жилых помещений отсутствует. Нами было направлено обращение в прокуратуру Республики*

*Калмыкия. По результатам проведенной проверки в действиях администрации г. Элисты были выявлены нарушения при ведении жилищного учета. Прокуратурой г. Элисты внесено представление об устранении нарушений, которое удовлетворено. Проведена перерегистрация учетных дел очередников (вх. № М-1923 от 08.09.2022).*

Данная проблема во многом обусловлена недостаточным объемом муниципального жилищного фонда. По состоянию на начало 2022 года его доля в общей площади всего жилищного фонда России составляет менее 4%, уменьшаясь из года в год (в 2010 году она составляла 10%)<sup>2</sup>. Очевидно, что без увеличения объемов социального жилья решить проблему обеспечения им граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, не удастся. Перспективным направлением решения данной проблемы является развитие арендного жилищного фонда. Увы, пока наши рекомендации на этот счет, высказанные еще в ежегодном докладе за 2019 год, не нашли реализации.

## ПРИЗНАНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЖИЛОЕ ПОМЕЩЕНИЕ

В большинстве жалоб о признании права собственности на жилое помещение сообщается о наличии споров в отношении объекта недвижимости между членами семьи, наследниками, соседями, бывшими и настоящими собственниками жилья. Данная категория дел не входит в компетенцию Уполномоченного, однако, если мы усматриваем нарушение закона гражданами или должностными лицами, то принимаем соответствующие меры.

*Житель г. Санкт-Петербурга Б. обратился к нам с жалобой, в которой сообщил о невозможности проживания в принадлежащей ему квартире из-за вселения в нее посторонних лиц. Прокуратурой г. Санкт-Петербурга проведена проверка, в ходе которой установлено, что в 2003 г. мать заявителя подарила квартиру его брату без учета законных интересов Б. Спор о принадлежности данной квартиры неоднократно рас-*

<sup>1</sup> Общее количество семей, получивших жилое помещение по договорам социального найма // ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/60936#> (дата обращения: 23.01.2023).

<sup>2</sup> Жилищные условия // Официальный сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13706> (дата обращения: 09.11.2022).



сма­три­вал­ся ор­га­на­ми пра­во­су­дия. Ре­ше­ни­ем су­да до­го­вор да­ре­ния при­знан не­дей­ст­ви­тель­ным, соб­ствен­ни­ком квар­ти­ры при­знан Б. Од­на­ко, воп­ре­ки тре­бо­ва­ни­ям су­да, но­вый соб­ствен­ник пре­пят­ст­во­вал вла­дель­цу в сво­бод­ном до­ступе в жи­лое по­меще­ние. По дан­но­му фак­ту **воз­бу­ж­де­но и рас­сле­ду­ет­ся угод­ное де­ло**. Б., как за­кон­но­му вла­дель­цу, **обес­печен до­ступ в квар­ти­ру, ока­зано со­дей­ст­вие в ре­гис­тра­ции пра­ва соб­ствен­но­сти** в Управ­ле­нии Рос­ре­ес­тра (вх. № КБ-151 от 26.04.2022).

В не­ко­то­рых слу­чаях при­чи­ной спор­ных пра­во­от­но­ше­ний яв­ля­лась не­воз­мож­ность по­лу­че­ния до­сто­вер­ных све­де­ний о ко­ли­че­стве лиц, за­ре­гис­три­ро­ван­ных по мес­ту пре­бы­ва­ния или по мес­ту жи­тель­ства в жи­лом по­меще­нии при со­вер­ше­нии сде­лок с жи­лым по­меще­нием или при оформ­ле­нии на­след­ства. В этой свя­зи по­зи­тив­но оце­ни­ва­ем из­ме­не­ния, в­не­сен­ные в за­ко­но­да­тель­ство в 2022 го­ду по дан­но­му во­про­су<sup>1</sup>.

### ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Гра­ж­да­не из чис­ла по­стра­дав­ших в ре­зуль­та­те чрез­вы­чай­ных си­ту­а­ций, ве­те­ранов бо­е­вых дей­ст­вий, лиц, вы­ехав­ших из рай­о­нов Край­не­го Се­ве­ра и при­рав­нен­ных к ним мес­тно­стей, вы­нуж­ден­ных пе­ре­се­лен­цев, мо­ло­дых, мно­го­дет­ных се­мей ищут бо­лее опе­ра­тив­ные спо­со­бы улу­чше­ния жи­лищ­ных ус­ло­вий, ука­зы­вая в жа­ло­бах на свою при­над­ле­ж­ность к ка­те­го­ри­ям, нуж­да­ю­щим­ся в спе­ци­аль­ной или до­пол­ни­тель­ной жи­лищ­ной под­дер­жке со сто­ро­ны го­су­дар­ства.

Ряд гра­ж­дан об­ра­ти­лись к нам с прось­бой ока­зать со­дей­ст­вие в свя­зи с от­ме­ной ПАО «Сбер­банк» ран­нее одо­брен­ных зая­вок на и­по­те­ку. В этой свя­зи в Служ­бу по за­щите пра­в по­треб­и­те­лей и обес­печению до­ступ­но­сти фи­нан­со­вых ус­луг Банка Рос­сии на­прав­лено об­ра­ще­ние. По ито­гам его рас­смот­ре­ния **заяв­ле­ния на и­по­те­ку пе­ре­смот­ре­ны, при­няты ре­ше­ния по вы­даче кре­дитов на из­на­чаль­но одо­брен­ных ус­ло­виях** (вх. № К-1007 от 01.04.2022).



*Расширенное заседание секции по вопросам защиты экономических и политических прав граждан, входящей в Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.  
Ноябрь 2022 года*

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и статью 10 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // РГ. № 159. 2022. 21 июля.

По данным Минстроя России, численность граждан, которым оказывается поддержка в рамках реализации государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», составляет около 750 тыс. человек из 20 категорий<sup>1</sup>. Здесь представляется важным активизировать организованную Правительством Российской Федерации работу по внедрению системы единого персонифицированного учета граждан, имеющих право на предоставление государственной жилищной поддержки.

Позитивную роль в этой сфере может сыграть принятый во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup> закон, который предусматривает восстановление прав инвалидов, родившихся после 1 января 1992 г. в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и состоящих на учете в качестве имеющих право на получение жилищных субсидий, на получение государственного жилищного сертификата<sup>3</sup>.

Отдельной проблемой здесь является получение компенсации за утраченные (поврежденные) в результате боевых действий жилые помещения жителям Донбасса. Заявители из ДНР ставили вопросы, связанные с ограничением срока обращения за компенсацией, ее размером, обязательностью личного присутствия при подаче документов, предоставлением компенсации только

за единственное жилое помещение, а также отсутствием возможности выбора кредитной организации для перечисления денежных средств. С целью разрешения обозначенных гражданами вопросов нами направлено обращение врио главы Донецкой Народной Республики Д. В. Пушилину. Наши предложения приняты во внимание и будут учтены при разработке проектов соответствующих нормативных правовых актов (вх. 2168 от 24.01.2023).

Жители небольших поселков Херсонской области столкнулись с проблемой иного характера — в связи с отсутствием их населенных пунктов в перечне муниципальных образований, из которых проводилась массовая эвакуация граждан, и поэтому претендовать на получение единовременных выплат на *обзаведение* имуществом и государственных жилищных сертификатов за счет средств федерального бюджета они не могут<sup>4</sup>. В результате нашего обращения в публично-правовую компанию «Фонд развития территорий» перечень населенных пунктов Херсонской области, жители которых имеют право на предоставление мер государственной жилищной поддержки, дополнен<sup>5</sup>.

В то же время следует отметить, что жители указанных регионов после получения российского гражданства вправе реализовать свои жилищные права в соответствии с ЖК РФ путем признания их малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях,

<sup>1</sup> Выступление представителя Минстроя России на заседании Экспертного совета при Уполномоченном 8 ноября 2022 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/ombudsman/bio/novosti-upolnomochen-ogo/d490f336-6b95-4c44-b595-59ba23632895> (дата обращения: 08.12.2022).

<sup>2</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона от 20 июля 2020 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобой гражданина А. В. Окулова» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1780.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 626-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»» // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 73.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1876 «О реализации мероприятий по переселению жителей г. Херсона и части Херсонской области, вынужденно покинувших место постоянного проживания и прибывших в экстренном массовом порядке на иные территории» // СЗ РФ. 2022. № 44. Ст. 7559.

<sup>5</sup> № ТМ64986-26 от 29.11.2022; вх. 1881 от 20.01.2023.



а также в рамках различных государственных жилищных программ, таких как «Семейная ипотека», «Льготная ипотека», «Сельская ипотека», «Дальневосточная ипотека». Кроме того, с 1 января 2023 г. они могут получить

льготный ипотечный кредит по ставке не более 2% годовых на приобретение или строительство жилья в этих регионах, а также на территориях иных субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

## ВЫСЕЛЕНИЕ

Сложность работы с данной категорией жалоб заключается в том, что в подавляющем большинстве случаев требования о выселении выдвигаются законными владельцами жилья и юридически обоснованы. Только за первое полугодие 2022 года органами правосудия удовлетворено более 7 тыс. исков о выселении граждан<sup>2</sup>.

Зачастую спорные ситуации возникают из-за отсутствия информированности граждан о правовом статусе предоставленного жилья, сроках, условиях проживания, основаниях его освобождения. Особенно характерна данная проблема для служебных жилых помещений, общежитий, которые в силу закона относятся к специализированному жилищному фонду, предоставляются гражданам временно (на период трудовых отношений) и не подлежат приватизации. Отчасти решает данный вопрос принятый, в том

числе по нашей инициативе, закон о сохранении за уволенными со службы сотрудниками МЧС России и ФСИН России, имеющими стаж службы не менее 25 лет в календарном исчислении, состоящими на учете нуждающихся в жилых помещениях либо на получение единовременной выплаты, права пользования жилыми помещениями специализированного жилого фонда<sup>3</sup>.

Работа с заявителями также показывает, что многие граждане, подлежащие выселению, не знают о своем праве на возможность обращения с заявлением о предоставлении отсрочки исполнения судебного решения, а также о праве на получение жилья в маневренном жилищном фонде до расчетов с банками<sup>4</sup>. Целесообразно совместно с Ассоциацией юристов России развернуть соответствующую просветительскую программу.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации 31 декабря 2022 г. № 2565 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество акционерного общества «ДОМ.РФ», не увеличивающих его уставный капитал, на цели возмещения российским кредитным и иным организациям недополученных ими доходов по кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации для приобретения или строительства жилых помещений на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, а также на территориях иных субъектов Российской Федерации, Правил возмещения российским кредитным и иным организациям недополученных ими доходов по кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации для приобретения или строительства жилых помещений на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, а также на территориях иных субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 2. Ст. 522.

<sup>2</sup> «Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских, административных дел по первой инстанции» // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=7096> (дата обращения: 28.10.2022).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. I). Ст. 54.

<sup>4</sup> Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области «О проблемных вопросах при выселении граждан из единственного жилья» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Новосибирской области. URL: [https://upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby\\_files/files/page\\_503/novosibirsk\\_specdoklad\\_zhile\\_sayt.pdf](https://upch.nso.ru/sites/upch.nso.ru/wodby_files/files/page_503/novosibirsk_specdoklad_zhile_sayt.pdf) (дата обращения: 28.10.2022); выступления региональных уполномоченных по правам человека 27 мая 2022 г. на расширенном заседании Экспертного совета при Уполномоченном по теме: «Проблемы защиты прав человека при выселении из жилых помещений».

## РАССЕЛЕНИЕ ИЗ АВАРИЙНОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Граждане жалуются главным образом на отказ органов местного самоуправления от включения аварийных домов в адресные программы переселения, указывают на недостатки при проведении обследования состояния домов межведомственными комиссиями, высказывают недовольство месторасположением нового жилья и его планировочными характеристиками.

Отдельную группу составляют обращения по вопросу несогласия с установленными сроками расселения аварийных жилых домов. Зафиксированы случаи, когда эти сроки исчисляются годами или вообще не устанавливаются. В результате принятых нами мер нарушения устранены в отношении жильцов 5 аварийных домов, расположенных в Владимирской, Новосибирской, Ленинградской, Смоленской, Тамбовской областях

*Гражданка М. из г. Новосибирска обратилась к нам с претензией к мэрии города о том, что многоквартирный дом, где она живет, **признан аварийным и подлежит сносу**, но так и не расселен. По нашей инициативе проведена прокурорская проверка, которой выявлено, что сроки расселения дома не установлены, а жильцам не выданы уведомления о переселении в жилые помещения маневренного фонда. Вынесен акт прокурорского реагирования с требованием устранить нарушения. В результате этого **гражданам предложены жилые помещения**, аварийный дом планируется расселить в срок не позднее 2023 г. (вх. № 6852 от 13.04.2022).*

В соответствии с частью 10 статьи 32 ЖК РФ признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу является основанием для предъявления ор-

ганом местного самоуправления к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе в разумный срок. Установление сроков сноса является компетенцией органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Но в законодательстве отсутствует определение понятия «разумный срок», что и порождает противоречивую правоприменительную практику. В частности, при рассмотрении обращений граждан зафиксированы случаи неоднократного переноса в сторону увеличения первоначальных сроков расселения аварийных домов на 8–10 лет. Подобные ситуации не только не отвечают требованиям разумности, но и влекут нарушение прав граждан и принципа справедливости.

*Жители г. Кирсанова Тамбовской области пожаловались на бездействие органа местного самоуправления по обеспечению жилищных прав собственников аварийного дома, проживание в котором создает угрозу жизни и здоровью граждан. Многоквартирный дом, в котором проживают заявители, еще в 2015 г. был признан аварийным и подлежащим сносу. Однако в течение 7 лет меры по отселению граждан не принимались. Более того, сроки расселения дома неоднократно безосновательно переносились. В 2021 г. постановлением администрации г. Кирсанова Тамбовской области срок отселения граждан из указанного дома установлен до 1 января 2025 г. Посчитав, что данный срок не отвечает требованиям разумности и решение об очередном переносе срока сноса признанного аварийным многоквартирного дома является необоснованным, мы обратились в суд с административным иском о признании незаконным постановле-*

<sup>1</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 г.: утв. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3061.



Фото: открытые источники



ния органа местного самоуправления. Решением Кирсановского городского суда от 13 января 2023 г. **административный иск Уполномоченного удовлетворен**, на администрацию **возложена обязанность принять меры для обеспечения жилищных прав граждан** (вх. № КЛ-540 от 06.07.2022).

Несомненно, ключевым фактором при определении разумности срока отселе-

ния должна стать безопасность граждан, проживающих в аварийном доме. Данная позиция поддержана Верховным Судом Российской Федерации<sup>1</sup>. С учетом изложенного, в целях недопущения нарушения прав граждан, органам местного самоуправления важно более взвешенно подходить к вопросу установления сроков сноса аварийного многоквартирного дома и отселения граждан, а также не допускать их произвольного увеличения.

### СОДЕРЖАНИЕ И ЭКСПЛУАТАЦИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Заявители в основном сообщали о неудовлетворительных условиях проживания из-за неисполнения организациями, осуществляющими функции по управлению многоквартирными домами, обязательств по их содержанию и эксплуатации.

Из Свердловской области поступило обращение в защиту прав инвалида Ч. В нем сообщалось, что управляющая организация ООО «УК «Чапаевская» не выполняет обязательств по содержанию и эксплуатации многоквартирно-

го дома, в связи с чем человеку с ОВЗ созданы неудовлетворительные условия проживания. Нами инициирована прокурорская проверка, результаты которой подтвердили факт нарушения прав инвалида. Прокуратурой Чкаловского района г. Екатеринбурга директору ООО «УК «Чапаевская» внесено представление. **К дисциплинарной ответственности привлечено виновное лицо. По результатам проверки данные о состоянии дома переданы в межведомственную комиссию администра-**

<sup>1</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 г.: утв. Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3061.



*ции г. Екатеринбурга для проведения обследования жилого дома и принятия решения о его дальнейшей эксплуатации (вх. № Ч-322 от 16.06.2022).*

В целях повышения качества обслуживания жилых домов и упразднения практики частой смены организаций, осуществляющих управление домом, нами было предложено Государственной Думе ускорить рассмотрение соответствующих изменений в законодательство<sup>1</sup>. Рекомендация была реализована, и с 1 сентября 2022 г. у собственников помещений в многоквартирном доме появилась возможность по-новому выбирать управляющую компанию. Представляется, что данная мера позволит повысить качество обслуживания домов<sup>2</sup>.

Анализ поступающих обращений показывает актуальность проблемы контроля за учетом и вводом в **эксплуатацию лифтов** после их замены или модернизации в рамках проведенного капитального ремонта многоквартирных домов. Причиной возникшей ситуации стало отсутствие решения о передаче полномочий Ростехнадзора

иному государственному органу после прекращения деятельности по контролю в этой сфере. Это негативно сказалось на простых гражданах. Они вынуждены были терпеть неудобства, добираясь пешком на верхние этажи дома после капитального ремонта, на который, к слову, были потрачены их же средства. Но особую тревогу вызывал вопрос обеспечения безопасности граждан при отсутствии контроля со стороны государственных органов за соблюдением условий эксплуатации лифтов.

В целях недопущения нарушения прав граждан нами было организовано взаимодействие с Ростехнадзором. Профильное ведомство подтвердило наличие проблемы и сообщило о разработке проекта федерального закона, которым предусматривается комплексное регулирование вопросов, связанных с осуществлением федерального государственного контроля (надзора) в области безопасного использования и содержания опасных технических устройств зданий и сооружений<sup>3</sup>. Взаимодействие с заинтересованными органами государственной власти по обозначенному вопросу продолжается.

## УЧАСТИЕ В ДОЛЕВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ ЖИЛЬЯ

Жалобы граждан в этой сфере вызваны несоблюдением сроков достройки домов региональными фондами, несогласием с размером компенсации, отсутствием решения о включении домов в Реестр проблемных объектов. Граждане, чьи дома построены более чем на 75%, выражают недовольство тем фактом, что сумма компенсационных выплат не позволяет им купить жилье, равнозначное по условиям и пло-

щади жилому помещению, в которое они вкладывали денежные средства, а финансирование завершения строительства объектов не предусмотрено законом. Полагаем, что выходом из сложившейся ситуации в целях защиты прав дольщиков могли бы стать изменения законодательства, предусматривающие уменьшение порога степени готовности дома для принятия решения о завершении строительства<sup>4</sup>. Перспекти-

<sup>1</sup> Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека на тему: «Защита жилищных прав граждан и обеспечение условий для их осуществления» (г. Москва, 24 ноября 2021 г.).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 24. Ст. 3925.

<sup>3</sup> Письмо Ростехнадзора (вх. № 7620 от 22.04.2022).

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 1192 «Об утверждении Правил принятия решения публично-правовой компанией «Фонд развития территорий» о финансировании или о нецелесообразности финансирования мероприятий, предусмотренных частью 2 статьи 13.1 Федерального закона «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законо-



вы внесения соответствующих изменений прорабатываются с Минстроем России

и публично-правовой компанией «Фонд развития территорий»<sup>1</sup>.

## ЗАСТРОЙКА ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Поступали обращения по вопросам застройки городских и сельских территорий. Несмотря на немногочисленность таких обращений, поднимаемые в них вопросы затрагивают интересы значительного числа граждан. Заявители выражают несогласие с градостроительными планами, изменением облика населенных пунктов, отсутствием объектов социальной инфраструктуры возле жилой застройки.

Жалобы граждан были обусловлены в том числе тем, что в перечне объектов инфраструктуры, строительство или реконструкцию которых можно вести по упрощенным процедурам, отсутствовали

детские сады, школы, фельдшерско-акушерские пункты, спортивно-оздоровительные комплексы, детские школы искусств и другие социальные учреждения.

Позитивным здесь является принятое в 2022 году решение Правительства Российской Федерации о расширении перечня объектов, в отношении которых будут применяться упрощенная процедура выделения земельных участков, ускоренный порядок проведения экспертизы проектов и разработки документов по планировке территории, что, в свою очередь, позволит сократить общее время строительства<sup>2</sup>.

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

Благодаря поддержке компетентных государственных органов положительно разрешено в общей сложности 130 жалоб. Содействие в реализации жилищных прав оказано более 6 тыс. граждан (рис. 74).

По результатам инициированных нами проверок органами прокуратуры **внесено 56 представлений** об устранении нарушений законодательства и приняты другие меры реагирования (см. рис. 75).

Итоги рассмотрения жалоб граждан свидетельствуют об имеющихся проблемах в сфере соблюдения жилищных прав граждан, которые необходимо решать комплексно. Анализ положительно разрешенных жалоб указывает на то, что наибольшее количество выявленных правонарушений

связано с несоблюдением законодательства в сфере ЖКХ.

В этой связи рекомендуется усилить государственный жилищный надзор за исполнением предприятиями жилищно-коммунального комплекса обязанностей по надлежащему содержанию и ремонту объектов ЖКХ, качеством предоставляемых населению услуг, своевременным проведением перерасчетов гражданам. Наряду с этим, региональным фондам капитального ремонта целесообразно принять дополнительные меры по обеспечению соответствующего контроля за качеством и сроками проведения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в рамках реализации программ капитального ремонта.

дательные акты Российской Федерации», и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 38. Ст. 5306.

<sup>1</sup> Обращение ВЛ68174-26 от 06.12.2022.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июля 2022 г. № 1973-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября г. 2020 № 2278-р» // СЗ РФ. 2022. № 31. Ст. 5732.

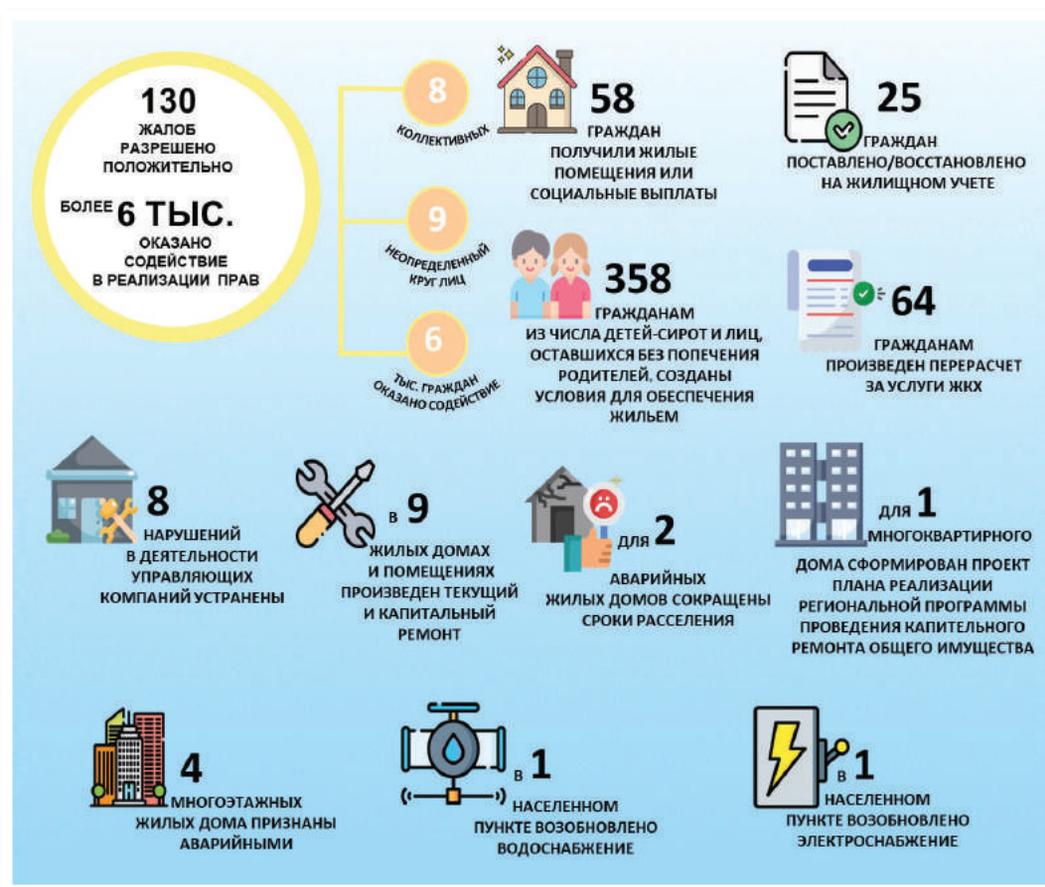


Рис. 74. Основные результаты работы с обращениями по жилищным вопросам в 2022 году



Рис. 75. Результаты прокурорских проверок по жилищным вопросам в 2022 году, проведенных по ходатайствам Уполномоченного



## 4.3. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

В 2022 году государством продолжен курс на усиление гарантий права граждан на охрану здоровья. Принят закон об особенностях обращения и производства лекарств и медицинских изделий в условиях западных санкций<sup>1</sup>, запущена специальная программа поддержки системообразующих предприятий фармацевтической и медицинской промышленности<sup>2</sup>. Развиваются программы «Земский доктор» и «Земский фельдшер»: теперь выплаты по ним смогут получить выпускники медицинских вузов и колледжей, которые трудоустроились в своих селах и малых городах<sup>3</sup>. Расширен перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов: он дополнен препаратами для

лечения коронавируса (нирматрелвир, ритонавир)<sup>4</sup>. С 1 января 2022 г. граждане стали получать выплаты по временной нетрудоспособности либо по беременности и родам на основании электронного больничного листа, который медицинские организации размещают в единой федеральной информационной системе «Соцстрах»<sup>5</sup>.

Эти и ранее реализованные меры способствовали повышению доступности и качества медицинской помощи населению. Кроме того, произошло снижение уровня заболеваемости новой коронавирусной инфекцией COVID-19 на территории России. Данные факторы положительно сказались на динамике обращений к Уполномоченному.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

Общее количество обращений по вопросам охраны здоровья и оказания медицинской помощи в 2022 году сократилось более чем в 2 раза и составило **1245** (в 2021 году — 2801)<sup>6</sup>. Наблюдается значительное снижение

(в 2 раза) числа жалоб от граждан по вопросам, связанным с оказанием медицинской помощи, в 3 раза — по вопросам оказания психиатрической помощи, в 4 раза — по поводу обязательного медицинского страхования.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 1953.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2022 г. № 612 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по операциям от предоставления независимых гарантий системообразующим организациям промышленности и торговли и организациям, входящим в группу лиц системообразующей организации промышленности и торговли» // СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2659.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2022 г. № 739 «О внесении изменений в приложение № 5 к государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения»» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3072.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 августа 2022 г. № 2419-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 октября 2019 г. № 2406-р» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6191.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2021 г. № 2010 «Об утверждении Правил получения Фондом социального страхования Российской Федерации сведений и документов, необходимых для назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком» // СЗ РФ. 2021. № 49 (ч. 1). Ст. 8214.

<sup>6</sup> Статистика приведена без учета жалоб в защиту прав участников специальной военной операции, мобилизованных граждан и членов их семей. Указанные жалобы отражены в главе 2 настоящего доклада (прим. составителей).

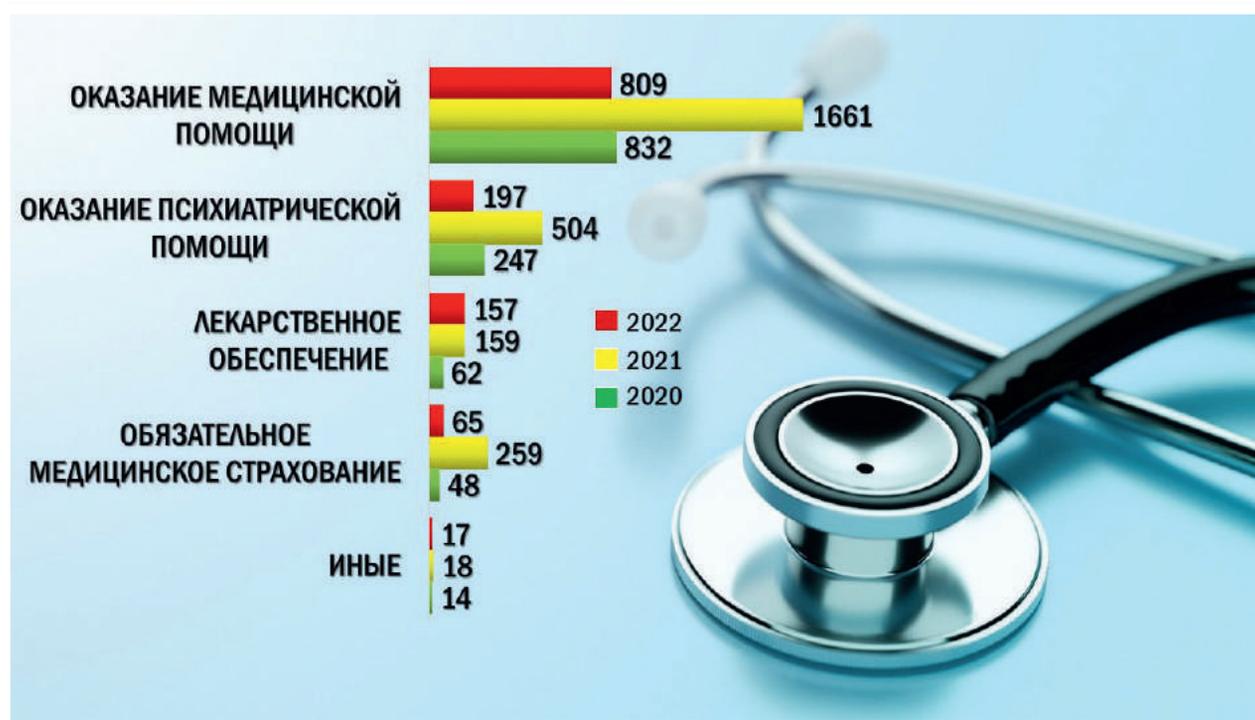


Рис. 76. Тематика и динамика обращений по вопросам охраны здоровья за 2020–2022 годы

В структуре обращений появилась новая группа — заявления от лиц, эвакуированных из ДНР, ЛНР и Украины. Они обращались по вопросам оказания медицинской помощи, лекарственного обеспечения, проведения освидетельствований<sup>1</sup>.

Эти жалобы оперативно решались совместно с компетентными региональными органами здравоохранения.

В апреле 2022 года мы совместно с представителями Минздрава России, а также Департамента здравоохранения



Посещение детей, находящихся в НИИ неотложной детской хирургии и травматологии. Апрель 2022 года

<sup>1</sup> См. также главу 2 настоящего доклада.



г. Москвы посетили детей (от 2 до 16 лет), находящихся в НИИ неотложной детской хирургии и травматологии. Они прибыли в столицу со своими родными из сел Русские Тишки и Казачья Лопань, городов Изюма и Мариуполя для лечения после минно-взрывных ранений, полученных

в результате обстрелов со стороны ВСУ. Во время посещения лично убедились, что в лечебном заведении имеется современное оборудование, необходимое для оказания помощи детям и их последующей реабилитации.

### ВОПРОСЫ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

Более 60% обращений касались вопросов, связанных с доступностью и качеством оказываемой гражданам **медицинской помощи**. Граждане жаловались на отказы врачей в назначении и проведении лечения, на несвоевременность, недостаточность и низкое качество предоставления им медицинского обслуживания, длительные сроки его ожидания.

*Житель г. Цимлянска Ростовской области С. нуждался в срочной высокотехнологичной медицинской помощи, но таковую ему назначили через длительное время. Его просьба в министерстве здравоохранения Ростовской области не была услышана. Тогда С. написал Уполномоченному. Наше обращение в ФГБУ «НМИЦ ТО им. Н.Н. Приорова» возымело действие. Сроки пересмотрены, и С. оказано своевременное стационарное лечение (вх. № 6314 от 06.04.2022).*

По-прежнему острой остается проблема организации качественной медицинской помощи сельскому населению и гражданам, проживающим в труднодоступных районах, обусловленная дефицитом медицинских кадров, низкой плотностью населения, ограниченной транспортной доступностью, недостаточным материально-техническим и информационным обеспечением. В целях повышения доступности медицинской

помощи сельскому населению в субъектах Российской Федерации в 2022 году продолжено строительство фельдшерско-акушерских пунктов. Также среди сельского населения проводится выездная работа бригад медиков, осуществляются вылеты санитарной авиации<sup>1</sup>.

В 2022 году обозначилась проблема доступности лечения с применением генно-инженерной биологической терапии: стали поступать жалобы от граждан, страдающих ревматоидным артритом, периферическим артритом, псориатическим спондилоартритом и рядом других заболеваний, на отказ в проведении им такого лечения, рекомендованного специализированным медицинским центром, поскольку для его получения необходимо установить инвалидность. Но в большинстве случаев по итогам освидетельствования в учреждениях МСЭ инвалидность заявителям не устанавливается, и они лишаются доступа к медицинской помощи. Актуальность данной проблемы обусловлена высокочувствительностью проведения лечения с применением лекарственных препаратов нового поколения.

Еще одна системная проблема в данном секторе — *несовершенство правового регулирования медицинской реабилитации и ее дороговизна*. Законодательно не определен перечень услуг комплексной реабилитации и абилитации инвалидов (медицинских, социальных, образовательных, в сфере занятости населения, культуры, фи-

<sup>1</sup> Круглый стол Комитета Государственной Думы по охране здоровья на тему «Актуальные вопросы охраны здоровья сельского населения. Законодательное обеспечение» // Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/photo/75615/> (дата обращения: 14.12.2022).

зической культуры и спорта), что затрудняет их тарификацию на региональном уровне.

*Молодая спортсменка К. попала в ДТП и получила сложнейшую травму спины. По решению МСЭ девушке была установлена инвалидность, разработана ИПРА. В течение двух лет она и вся семья решали вопросы госпитализации в различные медицинские учреждения, реабилитационные центры. Родители обратились за помощью к нам. Для получения квот на лечение, а затем направления спортсменки на медицинскую реабилитацию мы обращались в различные органы государственной власти регионального и федерального уровней, писали непосредственно руководителям медицинских организаций. Благодаря этому гражданка К. полу-*

*чала постоянную помощь без длительных перерывов (вх. № К-3314 от 11.11.2020; вх. № К-861 от 22.03.2022).*

Представляется необходимым в этой связи принятие на федеральном уровне нормативных правовых актов, регулирующих вопросы межведомственного взаимодействия при реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации (ИПРА) инвалидов, построении оптимального для них межведомственного реабилитационного (абилитационного) маршрута с указанием источников финансирования. При отсутствии таких документов гражданам приходится самостоятельно решать вопросы маршрутизации сначала при получении медицинской помощи, а затем при медицинской реабилитации.

## ОКАЗАНИЕ ПСИХИАТРИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ

Заявители жаловались на принудительное помещение в психиатрический стационар, непредоставление медицинской информации пациентам, цензурирование их корреспонденции, применение к пациентам без оснований мер фиксации, отсутствие во многих стационарах условий для трудотерапии, переполненность помещений.

*К Уполномоченному поступила жалоба в интересах граждан, проживающих в государственном бюджетном учреждении социального обслуживания Краснодарского края «Нижневеденеевский психоневрологический интернат». Заявитель сообщил, что **проживающие в интернате не обеспечены лекарственными препаратами в рамках медицинских показаний, медицинскими изделиями, в учреждении допускалось нарушение санитарно-эпидемиологических правил.** По нашей инициативе Белореченской межрайонной прокуратурой Краснодарского края*

*в интернате **организована проверка.** Ход и результаты проверки остаются на контроле Уполномоченного (вх. № Х-777 от 15.12.2022).*

Возникают также вопросы своевременности и качества оказания психиатрической помощи лицам, находящимся в психоневрологических интернатах (ПНИ), где не хватает специалистов различных профилей, в том числе реабилитологов, дефектологов, клинических психологов, врачей-психиатров, психотерапевтов, диетологов. По информации ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии имени В.П. Сербского», фактическая занятость ставок во многих ПНИ составляет 25–50%, что не позволяет организовать полноценную медицинскую психиатрическую помощь<sup>1</sup>. Решением проблемы могло бы стать распространение на врачей и средний медицинский персонал, которые работают в ПНИ в сельской мест-

<sup>1</sup> Письмо ФГБУ «НМИЦ ПН им. В.П. Сербского» (вх. № 15746 от 23.09.2020).

### 4.3. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



*Заседание малого Экспертного совета  
при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации,  
посвященное защите прав людей с нарушениями психического здоровья.  
Апрель 2022 года*

ности и малых городах, мер социальной поддержки, предусмотренных программами «Земский доктор» и «Земский фельдшер».

Проблемы лиц, страдающих психическими заболеваниями, дважды стали предметом рассмотрения на заседаниях Экспертного совета при Уполномоченном в 2022 году. Среди предложений, направленных на усиление гарантий прав данной категории граждан, зафиксированных по результатам их обсуждения:

необходимость разработки национальной стратегии в области охраны психического здоровья;

обеспечение обязательного присутствия человека с психическим расстройством на судебном заседании по вопросу помещения его в психиатрический стационар;

возрождение лечебно-трудовых мастерских при психиатрических стационарах;

получение лечения в психиатрических больницах, расположенных ближе к месту жительства родственников.

Актуальной является проблема оказания комплексной психологической и психиатрической помощи. По информации Минздрава России, от 30 до 50% тех, кто обращается в поликлинику, уже имеют не только депрессию, но и психические расстройства. Они выражаются в нарушении сна, раздражительности и резких перепадах настроения. К сожалению, существует значительное число вопросов, которые невозможно решить без психологов и психиатров<sup>1</sup>.

По данным ВЦИОМ, 87% россиян никогда не обращались за психологической помощью к специалистам, 68% убеждены, что у них нет потребности получить психологическую поддержку от других людей, со своими проблемами они справляются самостоятельно (рис. 77)<sup>2</sup>. Помощью про-

<sup>1</sup> Почему в кризисы каждый 4–5-й житель Земли страдает расстройством психики // РГ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/03/25/pochemu-v-krizisy-kazhdyj-4-5-j-zhitel-zemli-stradaet-rasstrojstvom-psihihi.html> (дата обращения: 21.07.2022).

<sup>2</sup> В поисках психологической помощи. Опрос «ВЦИОМ-Спутник» 12 ноября 2022 г., 1600 респондентов // Всероссийский центр изучения общественного мнения: сайт. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/v-poiskakh-psikhologicheskoi-pomoshchi> (дата обращения: 20.02.2023).



Рис. 77. Результаты социологического опроса о востребованности профессиональной психологической помощи среди россиян в 2022 году

фессиональных психологов пользуются немногие<sup>1</sup>.

При этом психолого-психиатрическая служба сегодня активно развивается. С 1 июля 2023 г. начнет действовать новый порядок оказания психиатрической медицинской помощи, который включает от-

дельный модуль по организации помощи в условиях амбулаторного сектора. Этот шаг можно назвать прорывом в интеграции двух служб — психолого-психиатрической и общей медицинской. Теперь люди смогут получить комплексную помощь при обращении в поликлиники<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Общественной палатой Российской Федерации по инициативе Комиссии Общественной палаты по охране здоровья граждан и развитию здравоохранения проведены общественные слушания на тему: «О перспективах имплементации в Российской Федерации рекомендаций экспертов ВОЗ в области охраны психического здоровья» // Российское общество психиатров: сайт. URL: <https://psychiatr.ru/download/3456?view=1&name=%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8+%D0%9E%D0%9F+%D0%A0%D0%A4.pdf> (дата обращения: 23.01.2023).

<sup>2</sup> Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 октября 2022 г. № 668н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи при психических расстройствах и расстройствах поведения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202211140024> (дата обращения: 21.12.2022).



## ЛЕКАРСТВЕННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В отличие от первых двух групп обращения по вопросам лекарственного обеспечения граждан сохранились примерно на том же уровне. Заявители сообщали о сложностях в приобретении того или иного лекарственного препарата, о проблемах доступности медикаментов, пропавших из продажи в связи с санкциями, и о неэффективном действии их аналогов, жаловались на сложности, возникающие при получении льготных лекарств, информировали о росте цен на лекарства.

*Инвалид II группы В. пожаловался на то, что ГБУЗ «Городская поликлиника № 180 Департамента здравоохранения г. Москвы» не предоставляет ему необходимые лекарственные препараты. В связи с этим заявлением по нашей инициативе Департаментом здравоохранения г. Москвы проведена проверка, которая подтвердила факт нарушения. Лечащим врачом поликлиники для В. выписаны рецепты на получение*

*льготного лекарства. Сотрудники, допустившие халатность, привлечены к дисциплинарной ответственности, а администрация медицинской организации принесла гражданину свои извинения (вх. № 22961 от 17.10.2022).*

Несмотря на то, что лекарства и товары медицинского назначения формально не попали под незаконные экономические санкции ряда западных государств против России, нарушение логистики их поставок привело к дефициту в аптеках отдельных их видов. В первом полугодии 2022 года граждане неоднократно жаловались на отсутствие в России в розничном сегменте фармацевтического рынка лекарственных препаратов, содержащих гормон щитовидной железы.

Поскольку проблема приобрела системный характер, нами было направлено соответствующее обращение в Минздрав России. Согласно поступившей информации, приняты первоочередные меры для



Подписание Соглашения о сотрудничестве с Фондом поддержки детей с тяжелыми и редкими заболеваниями «Круг Добра». Ноябрь 2022 года



стабилизации ситуации с наличием медицинской продукции в доступе на территории России. Реализуются мероприятия по созданию импортозамещающих фармацевтических субстанций и готовых лекарственных препаратов для отечественной системы здравоохранения<sup>1</sup>.

Представляется, что важное значение для дальнейшего улучшения ситуации в сфере обеспечения лекарственными препаратами будет иметь проведение эксперимента по розничной торговле лекарственными препаратами для медицинского применения, отпускаемыми по рецепту, дистанционным способом<sup>2</sup>. В период с 1 марта 2023 г. по 1 марта 2026 г. эксперимент будет проведен на территории

Белгородской и Московской областей, а также в г. Москве. Планируем провести мониторинг его реализации.

В ноябре 2022 года заключено Соглашение о сотрудничестве с Фондом поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями «Круг добра». Оно позволит более тщательно проводить мониторинг защиты прав детей с редкими и тяжелыми заболеваниями на лекарственное обеспечение, организовывать совместные мероприятия, совершенствовать законодательство, чтобы ребята и их родители, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, чувствовали заботу и поддержку.

## ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ МЕДИЦИНСКОЕ СТРАХОВАНИЕ

Граждане обращаются по вопросам отказа в предоставлении лечения по полису ОМС либо некачественного оказания такого лечения, а также с просьбами об ускорении восстановления утерянного полиса ОМС.

*Житель Тюменской области Л. пожаловался на ненадлежащее качество медицинской помощи, оказанной ему в учреждении здравоохранения. Ранее он обращался по данному вопросу в департамент здравоохранения Тюменской области, однако не смог добиться восстановления своих прав. По нашей просьбе территориальным фондом обязательного медицинского страхования проведена проверка. По ее результатам **обнаружены дефекты при оказании заявителю стационарного лечения**. Они выражались в несвоевременном и ненадлежащем выполнении Л. диагностических мероприятий, хотя для этого имелись клинические реко-*

*мендации по результатам диспансерного наблюдения. По факту нарушения прав гражданина к больнице применены финансовые санкции (вх. № 969 от 03.02.2022).*

В 2022 году нами проведен мониторинг выполнения регионами требований Правительства Российской Федерации по установлению критериев доступности и качества медицинской помощи, целевые значения которых в соответствии с законодательством об ОМС определяются на региональном уровне. В этих целях проанализированы все территориальные программы государственных гарантий и территориальные программы ОМС, утвержденные на 2022 год. Установлено, что только в 11 (12%) субъектах Российской Федерации утверждены целевые значения всех 9 критериев доступности и 13 критериев качества медицинской помощи (в республиках Бурятия, Калмыкия, Марий Эл, Удмуртия, Пермском крае, Еврейской автономной области,

<sup>1</sup> Письмо Минздрава России (вх. № 25299 от 15.11.2022).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20 октября 2022 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7268.



Амурской, Ивановской, Липецкой, Орловской и Смоленской областях). Информация о результатах мониторинга направлена в Минздрав России (Исх. № ТМ47300-03 от

26.09.2022). Планируем продолжить мониторинг важнейших для граждан страны целевых значений критериев доступности и качества медицинской помощи.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

Положительное решение получили 35 жалоб, их категории показаны на рис. 78.



Рис. 78. Основные результаты работы с обращениями в сфере охраны здоровья в 2022 году

### ЗАЩИТА ПРАВ ДЕТЕЙ С РАССТРОЙСТВАМИ АУТИСТИЧЕСКОГО СПЕКТРА, КАК СИСТЕМНАЯ ПРОБЛЕМА

В 2022 году нами совместно со специалистами Федерального ресурсного центра по организации комплексного сопровождения детей с расстройствами аутистического спектра Минпросвещения России, юридического и социологического факультетов МГУ им. М.В. Ломоносова, при содействии Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимовой, Уполномоченного по правам человека в Рязанской области Н.Л. Епихиной и Общероссийского народного фронта проведено исследование мнения родителей и экспертов по отдельным вопросам реализации прав детей с расстройствами аутистического спектра (РАС). В онлайн-опросе приняли участие 1322 родителя и 331 эксперт. Обоб-

щающие оценки медицинского сопровождения детей с РАС по 4-балльной системе даны на рис. 79, 80.

Сопровождение таких детей врачами-педиатрами оценили как удовлетворительное 47% экспертов и 45% родителей, 30% родителей и 24% экспертов дали ему плохую оценку.

Сопровождению детей с РАС узкими медицинскими специалистами дали удовлетворительную оценку 38% родителей и 43% экспертов, плохую — 44% родителей и 34% экспертов. При этом, как видно из рис. 79, 80, доля респондентов, оценивших медицинское сопровождение таких детей как «хорошее» или «отличное», демонстрирует низкие показатели.



Рис. 79. Оценка медицинского сопровождения детей с РАС врачами-педиатрами, (количество опрошенных)



Рис. 80. Оценка медицинского сопровождения детей с РАС узкими специалистами, (количество опрошенных)



Схожие результаты наблюдались в оценке лекарственного обеспечения детей указанной категории. Оценили его как «удовлетворительное» 31% опрошенных родителей и 44% экспертов, как «неудовлетворительное» 59% родителей и 33% экспертов. Оценки «хорошо» и «отлично» дали в общей сложности 10% родителей и 18% экспертов.

Обеспечение детей с РАС медицинскими изделиями получило высокую оценку от 10% родителей и 16% экспертов, большинство же оценили его невысоко: «удовлетворительно» — 33% родителей и 45% экспертов, «неудовлетворительно» — 35% родителей и 34% экспертов.

Полученные результаты свидетельствуют, что, по мнению как родителей, так и экспертов, уровень медицинского обе-

спечения детей с РАС недостаточно высок и требует дальнейшего развития.

В ходе опроса каждый четвертый из родителей (26%) и каждый третий из экспертов (36%) указывали, что наиболее ощутимая проблема кроется в профессиональной подготовке работающих с такими детьми специалистов — необходимо уделять больше внимания их обучению, повышению ими квалификации.

С учетом результатов опроса представляется целесообразным расширить обучение специалистов для комплексного сопровождения детей с РАС. Кроме того, важно на региональном уровне усилить информирование об организациях, осуществляющих помощь, сопровождение и обучение таких детей, а также о реализуемых ими услугах.

## 4.4. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В 2022 году был продолжен курс на укрепление конституционной идеи социального государства. Дважды осуществлена индексация страховых пенсий неработающим пенсионерам — на 8,6% и на 10%<sup>1</sup>. В рамках усиления гарантий прав граждан старшего возраста: реализовано наше предложение о предоставлении права пенсионерам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на компенсацию расходов на проезд к месту отдыха и обратно в пределах территории России личным автомобильным транспортом<sup>2</sup>. Продолжено совершенствование гарантий

прав людей с инвалидностью: регламентировано получение согласия гражданина на проведение МСЭ, определен порядок дистанционной и заочной формы ее прохождения<sup>3</sup>; детям-инвалидам, инвалидам с детства сохранены социальные доплаты при временном трудоустройстве в свободное от учебы время<sup>4</sup>. Законодателем воспринята и наша инициатива о возобновлении в беззаявительном порядке выплаты страховой пенсии по случаю потери кормильца после достижения 18 лет лицам, поступившим в учебное заведение<sup>5</sup>. Комплекс социальных гарантий был установлен для участни-

<sup>1</sup> Индексация пенсий // Пенсионный фонд Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://pfr.gov.ru/grazhdanam/pensionres/index\\_pens/](https://pfr.gov.ru/grazhdanam/pensionres/index_pens/) (дата обращения: 20.12.2022).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 1473 «Правила компенсации расходов на оплату стоимости проезда по территории Российской Федерации пенсионерам, являющимся получателями страховых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха и обратно» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6105.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 588 «О признании лица инвалидом» // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2506.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 16 апреля 2022 г. № 113-ФЗ «О внесении изменения в статью 12-1 Федерального закона «О государственной социальной помощи»» // СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2615.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 1 мая 2022 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О страховых пенсиях»» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3022.



*Встреча Президента Российской Федерации Владимира Путина с инвалидами и представителями общественных организаций. Декабрь 2022 года*

ков СВО и членов их семей<sup>1</sup> и лиц, эвакуированных из ДНР, ЛНР и Украины<sup>2</sup>.

Движение в направлении совершенствования системы социального обеспечения будет продолжено. Об этом говорил

Президент Российской Федерации В. В. Путин в ходе встречи с инвалидами и представителями общественных организаций в декабре 2022 года<sup>3</sup>.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году по вопросам, касающимся социального обеспечения, поступило **3332 обращения**<sup>4</sup>. Их тематика и динамика показаны на рис. 81.

Рост обращений по сравнению с 2021 годом наблюдается по тематикам пенсионного обеспечения (+16%), предоставления мер социальной поддержки различным категориям граждан (почти в 2 раза) и социального обслуживания граждан пожилого возраста (+22%). Увеличение количества обращений произошло в основном за счет заявлений от граждан, прибывших из ДНР, ЛНР, Хер-

сонской и Запорожской областей, Украины, по вопросам выплат единовременной материальной помощи (далее также — ЕМП) в размере 10 тыс. руб., а также иных выплат. По остальным тематикам наблюдается снижение количества жалоб, что может говорить об эффективности принимаемых государством мер в соответствующих секторах социального обеспечения. Почти на четверть (79%) уменьшилось число обращений по вопросам установления льготного статуса («Ветеран труда», «Дети войны»), более чем в 6 раз — по вопросам оказания ма-

<sup>1</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

<sup>3</sup> Встреча с инвалидами и представителями общественных организаций // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: [http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community\\_meetings/69973](http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/69973) (дата обращения: 13.12.2022).

<sup>4</sup> Статистика приведена без учета жалоб в защиту прав участников специальной военной операции, мобилизованных граждан и членов их семей. Указанные жалобы отражены в главе 2 настоящего доклада.



Рис. 81. Тематика и динамика обращений по вопросам социального обеспечения за 2020–2022 годы

териальной помощи. Заметно сократилось число обращений по вопросам прохождения МСЭ (–49%).

Представляется, что снижение количества обращений от инвалидов отчасти связано с установлением в 2022 году Правительством Российской Федерации но-

вого порядка признания лица инвалидом, который создал условия для повышения доступности, прозрачности и качества процедур при проведении МСЭ, урегулировал на постоянной основе возможность проведения такой экспертизы не только в очном, но и в дистанционном формате<sup>1</sup>.

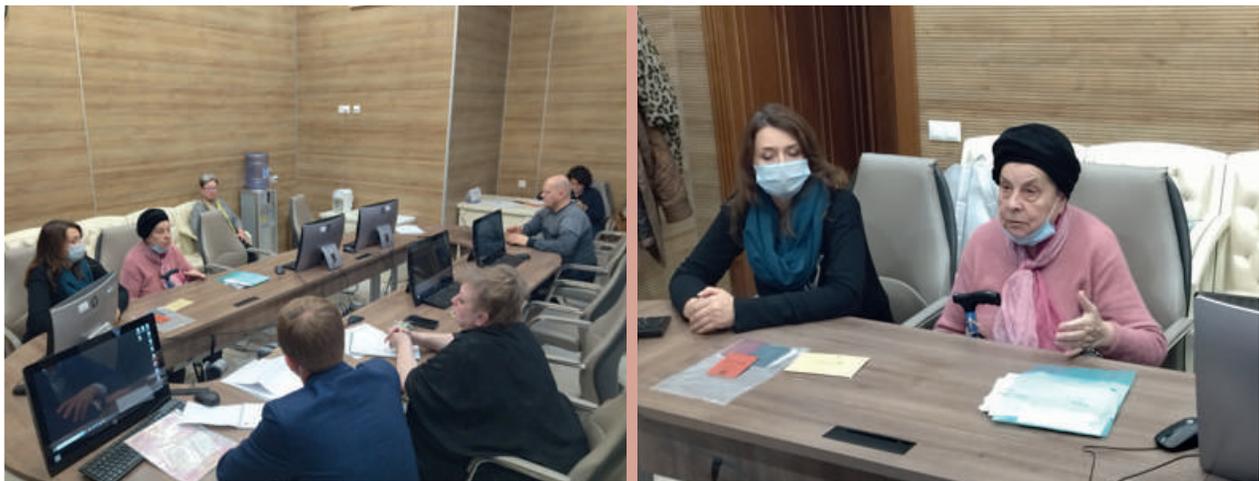
## ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Статистика поступивших обращений показывает, что наиболее чувствительными для граждан в социальном секторе по-прежнему остаются **вопросы пенсионного обеспечения**. Практически каждое второе обращение касалось перерасчета размера пенсии. Заявители указывали на низкий размер назначенной пенсии, на невключение в стаж при определении размера пенсии некоторых периодов трудовой деятельности. В ряде случаев изложенные в жалобах факты проверками

подтвердились. Пенсии перерасчитаны 3 гражданам.

*К нам обратился гражданин Ю., который просил содействия в перерасчете назначенной ему страховой пенсии по старости. Он посчитал, что **расчет произведен неверно и ему недоплатили**. Заявитель дважды писал в Пенсионный фонд Российской Федерации и просил исправить ошибку, но не смог добиться справедливости. В целях содействия*

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 588 «О признании лица инвалидом» // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2506.



«Единый день бесплатной юридической помощи для людей старшего поколения: пенсионеров, ветеранов, инвалидов». Сентябрь 2022 года

Ю. мы направили обращение в ГУ ПФР № 3 по г. Москве и Московской области с просьбой проверить информацию. Проведена проверка, которая **подтвердила ошибку** в определении размера пенсии заявителя. В частности, не был учтен период его работы с 6 декабря 2001 г. по 1 января 2002 г. Осуществлен **перерасчет размера страховой пенсии заявителя** (вх. № 21179 от 21.09.2022).

Другая большая группа обращений (890) касалась назначения пенсий. Заявители жаловались на длительность начисления пенсии, на отказы в установлении им пенсии в связи с отсутствием архивных документов, на неверное исчисление страхового (трудового) стажа, на ошибки в установлении величины индивидуального пенсионного коэффициента (ИПК).

Житель Московской области М. пожаловался на длительное неназначение ему страховой пенсии по старости. После нашего обращения в отделение ПФР по г. Москве и Московской области проведена проверка. Выявлено, что заявление М. о назначении страховой пенсии по старости было подано в клиентскую службу по месту жительства,

однако из-за ненадлежащего исполнения своих обязанностей сотрудником территориального пенсионного органа выплата пенсии не была произведена своевременно. Приняты меры по устранению нарушений: **заявителю с даты возникновения у него соответствующего права пенсия была назначена, возмещены суммы за прошедший период. Заявителю принесены извинения** (вх. № М-1260 от 22.06.2022).

Отдельные обращения поступали по вопросам *удержания из пенсии* (12). В них пенсионеры ставили вопрос об ухудшении своего материального положения при удержании сумм из их пенсий на основании судебных решений.

Единичные обращения (8) затрагивали вопросы *назначения пенсии по государственному пенсионному страхованию* — по случаю потери кормильца, за выслугу лет. Заявители сообщали об отказах в назначении соответствующей пенсии, просили о содействии в ее установлении.

Как показал анализ обращений, доля нарушений пенсионных прав граждан невысока: недостатки, которые выявлялись по итогам проверок, часто носили эпизодический характер. Вместе с тем отдельные си-



стемные проблемы в области пенсионного обеспечения еще не изжиты.

Одной из таких проблем является *наличие пробелов в законодательстве о пенсионном обеспечении бывших военнослужащих и сотрудников силовых структур*. Обращения в защиту пенсионных прав указанной категории граждан содержали просьбы о перерасчете пенсий в сторону увеличения, о назначении пенсии Минобороны России и МВД России с учетом выслуги лет на службе в Украине, жалобы на задержку выплаты пенсий, несогласие с размером получаемой пенсии за выслугу лет. В ряде случаев во взаимодействии с государственными органами нам удавалось защитить права заявителей.

*В защиту прав своего дедушки к нам обратилась гражданка Т., которая пояснила, что он военный в отставке. Приехал в Россию из Казахстана на постоянное место жительства и хотел бы получать пенсию. На протяжении длительного времени дедушка заявительницы безуспешно обращался в военный комиссариат г. Краснодара с просьбой о назначении пенсии, почти год жил без средств к существованию и был лишен медицинского обслуживания в учреждениях Минобороны России. В этой связи нами направлено письмо в Минобороны России, откуда получен положительный ответ. Военным комиссариатом Краснодарского края принято решение о **назначении пенсии за выслугу лет с 1 ноября 2021 г. Выплата пенсии осуществлена за весь истекший период времени на лицевой счет дедушки заявительницы (вх. № Б-812 от 11.05.2022).***

Однако были случаи, когда оказание помощи заявителям было затруднено в связи с неопределенностью правовых норм. Один из таких примеров — вопрос о *сохранении пенсии военнослужащим, вернувшимся на военную службу в ходе частичной мобилизации*.

Проблемным вопросом является *возмещение военным пенсионерам размеров пенсии, выплата которой ранее была приостановлена, а впоследствии возобновлена*. В 2022 году этот вопрос стал предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>. Было указано на недопустимость практики, в соответствии с которой пенсионные выплаты можно приостановить или прекратить, если получатель пенсии в течение 6 и более месяцев не производит операций с банковским счетом, на который пенсия перечисляется. Полагаем возможным в этой связи рекомендовать Правительству Российской Федерации проработать вопрос о внесении изменений в корреспондирующие законодательные акты в целях соблюдения и защиты прав военных пенсионеров.

В повестке дня организация пенсионного обеспечения граждан, проживающих в новых субъектах Российской Федерации. Пробелы в регулировании данного вопроса призван заполнить разработанный Правительством Российской Федерации федеральный закон «Об особенностях пенсионного и дополнительного социального обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 апреля 2022 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 58 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей», а также подпункта 1 пункта 1 статьи 21 и подпункта 2 пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина П. М. Понеделкова» // СЗ РФ. 2022. № 16. Ст. 2782.

области»<sup>1</sup>. Его нормы позволят предоставить людям гарантии социальной защиты и минимизируют трудности с получением

документов, необходимых для назначения пенсий.

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ГРАЖДАН

Вторая по величине группа обращений касалась *предоставления мер социальной поддержки различным категориям граждан*. В 2022 году их количество возросло почти вдвое больше, чем за предыдущий год. Прирост в данной группе обусловлен поступлением обращений по вопросу предоставления мер социальной поддержки экстренно эвакуированным из ДНР, ЛНР и Украины лицам. Тематика обращений этой группы показана на рис. 82.

Самая большая группа обращений в этом секторе — это просьбы об оказании содействия в предоставлении эвакуированным из ДНР, ЛНР и Украины *ЕМП в размере 10 тыс. руб., а также иных установленных для них выплат*<sup>2</sup>.

Вторую по величине группу среди обращений по вопросам социальной поддержки граждан составили жалобы, *связанные с предоставлением мер социальной поддержки ликвидаторам последствий аварии на Чернобыльской АЭС*. Заявители просили о помощи в истребовании документов, подтверждающих участие в ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС, установлении причинной связи меж-

ду радиационным воздействием и развившимися впоследствии заболеваниями, обращались за разъяснениями имеющихся у них льгот и социальных гарантий.

Анализ обращений свидетельствует о противоречивой практике применения части 1 статьи 27.1 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>3</sup> при установлении ежемесячной денежной выплаты внукам указанных граждан. На это обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, признав указанную норму не соответствующей Конституции Российской Федерации в силу недостаточной правовой определенности<sup>4</sup>. Указанное постановление в совокупности с принятым в декабре 2022 года в целях его исполнения федеральным законом<sup>5</sup> позволит повысить уровень гарантий права на социальную защиту граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Планируем проводить мониторинг соблюдения прав в данной сфере.

Несмотря на принимаемые государством меры в сфере обеспечения доступ-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 февраля 2023 г. № 17-ФЗ «Об особенностях пенсионного и дополнительного социального обеспечения граждан, проживающих на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202302170004> (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>2</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2021 г. № 54-П «По делу о проверке конституционности пункта 9 части первой статьи 27.1 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки А. Н. Меджидовой» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. IV). Ст. 436.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 506-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8800.

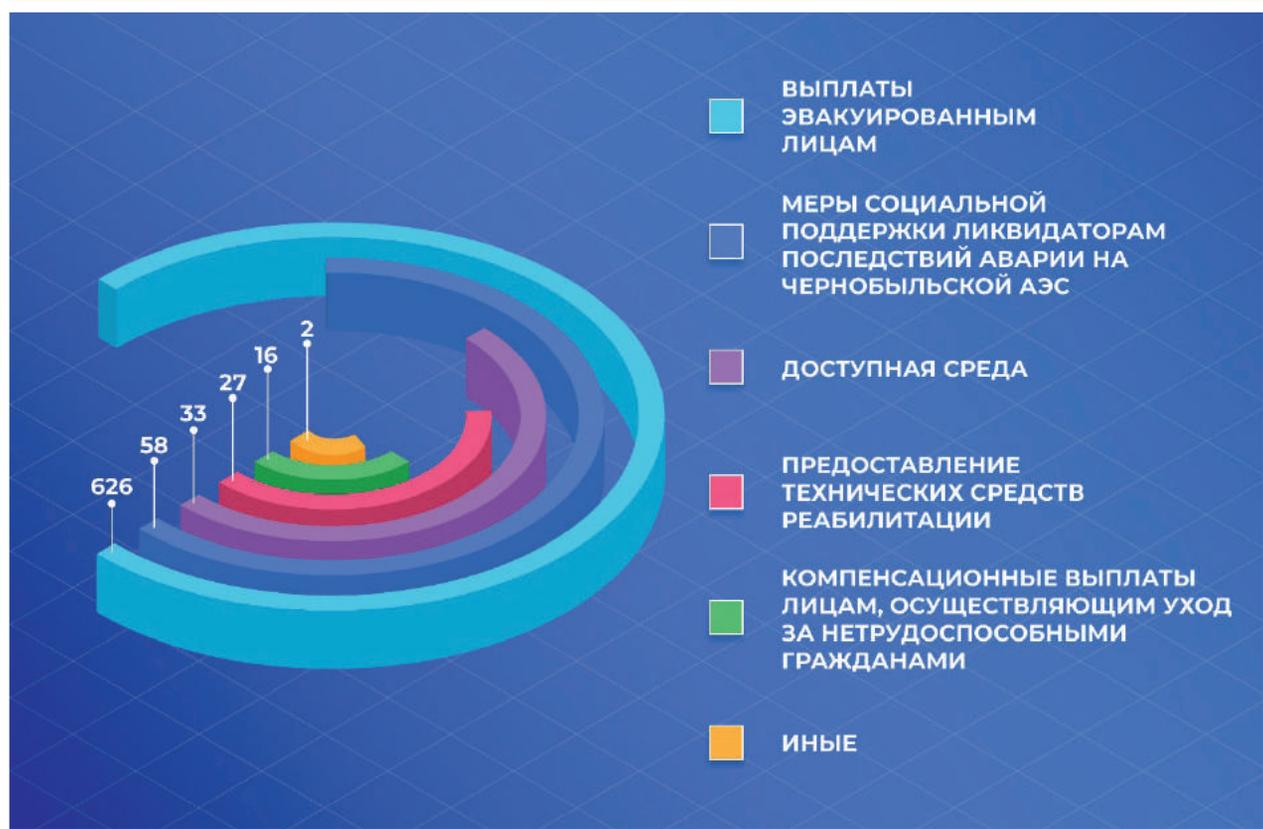


Рис. 82. Тематика обращений по вопросам социальной поддержки граждан в 2022 году

ной среды для инвалидов, число жалоб по данным вопросам в 2022 году осталось на том же уровне. Граждане с ограниченными возможностями здоровья обращались с просьбами о содействии в оборудовании парковочных мест для автомобиля на придомовых территориях, установке пандусов, поручней для доступного пользования общим домовым имуществом в многоквартирном доме, обеспечении беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры.

*Инвалид-колясочник М. из г. Нижнего Новгорода обратилась с просьбой обеспечить ей беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры. Она рассказала, что подъезд многоквартирного дома, в котором она живет, оборудован пандусом, но въезд в него загорожен порогом, рас-*

*положенным под входной металлической дверью. В целях исправления ситуации мы направили обращение в прокуратуру Нижегородской области, силами которой проведена проверка. В результате управляющей компанией ООО «УК «Новый город» препятствие к передвижению на кресле-коляске было устранено (вх. № 15610-25 от 25.07.2022).*

Продолжают поступать обращения с просьбой оказать содействие в предоставлении инвалидам ТСР. Граждане просили о содействии в предоставлении абсорбирующего белья, подгузников, кресел-колясок, брайлевского дисплея, протезов.

*Поступило обращение от действующей чемпионки мира и двукратной чемпионки Европы, заслуженного мастера*



спорта России в спортивной дисциплине для людей с ОВЗ — волейбол сидя Г. с просьбой предоставить ей электронный коленный модуль, поскольку у нее ампутирована левая нога. Самостоятельно собрать документы для его получения она не смогла. В этой связи мы подали прошение в Правительство г. Москвы, которым заявительнице **предоставлен высокотехнологичный модульный протез бедра** с микропроцессорным управлением (вх. № Г-1231от 28.07.2022).

Отдельные жалобы поступали от лиц, осуществляющих уход за инвалидами I группы, на низкий размер получаемых ими компенсационных выплат. Ранее мы неоднократно ставили вопрос о необходи-

мости увеличения размера таких выплат и его унификации для различных категорий граждан. Учитывая социальный аспект данного вопроса, он был освещен в ежегодных докладах за 2020 и 2021 годы. Однако проблема до настоящего времени не решается. Существующий размер ежемесячной компенсационной выплаты (1200 руб.) с учетом повышения стоимости жизни недостаточен. Фактически компенсационная выплата, являясь мерой социальной поддержки, не достигает своей цели — компенсации дохода гражданам, осуществляющим уход за инвалидами I группы. В этой связи полагаем, что вопрос о повышении размера соответствующих выплат заслуживает дальнейшей проработки со стороны органов государственной власти.

## ВОПРОСЫ МЕДИКО-СОЦИАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Количество жалоб по вопросам проведения МСЭ в 2022 году по сравнению с предыдущим годом уменьшилось почти вдвое (2021 год — 341 обращение, 2022 год — 174). Снижение наблюдалось по всем группам обращений. Отчасти такое уменьшение обусловлено принятием новых правил установления инвалидности, о необходимости принятия которых мы говорили в ежегодном докладе за 2021 год. Введено понятие единого согласия гражданина на направление и проведение МСЭ, которое подается в медицинскую организацию, закреплено положение о дистанционной форме МСЭ с применением информационных технологий, об автоматическом распределении информационной системой МСЭ направлений с учетом нагрузки и специализации первичных бюро МСЭ<sup>1</sup>.

Жалобы касались решений об отказе в установлении группы инвалидности либо

ее снижении, порядка проведения экспертизы, длительных сроков проведения.

*При нашем содействии жителю г. Николаевка Ульяновской области Р. оказана помощь в установлении группы инвалидности. Ранее при прохождении медико-социальной экспертизы заявитель был необоснованно лишен группы инвалидности. Р. обратился в медицинскую организацию для оформления направления на новую МСЭ, однако получил отказ. При этом состояние его здоровья ухудшалось. За справедливостью Р. обратился к Уполномоченному. Нами направлено обращение в министерство здравоохранения Ульяновской области. В результате медицинская организация оформила необходимые документы, направила их в учреждение МСЭ, и по итогам экспертизы **инвалидность заявителю была установлена** (вх. № 3218 от 04.03.2022).*

<sup>1</sup> См.: постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 588 «О признании лица инвалидом».



## СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ГРАЖДАН ПОЖИЛОГО ВОЗРАСТА И ИНВАЛИДОВ

Большинство обращений данной группы касалось перевода из одного стационарного учреждения социального обслуживания в другое, качества предоставления социальных услуг и условий проживания в организациях социального обслуживания.

Необходимо отметить, что государством продолжена работа по укреплению гарантий прав пожилых граждан и инвалидов в сфере социального обслуживания. В рамках национального проекта «Демография» осуществляются мероприятия по созданию системы долговременного ухода за нетрудоспособными лицами. В 34 регионах действует соответствующий пилотный проект. По поручению Президента Российской Федерации в 2023 и 2024 годах в 5 регионах будет расширен объем поддержки со стороны системы долговременного ухода<sup>1</sup>.

Осуществляется внедрение и развитие альтернативных форм жизнеустройства

лиц, страдающих интеллектуальными нарушениями, нуждающимися в посторонней помощи. Одной из распространенных форм работы с гражданами, страдающими психическими расстройствами, является *сопровожаемое проживание*. По данным Минтруда России, в настоящее время данная форма стационарозамещения внедрена и реализуется в 75 регионах<sup>2</sup>.

Однако анализ поступающих обращений и экспертные оценки показывают, что еще не все проблемы в области социального обслуживания решены.

*Поступила жалоба жителя Тюменской области Я., который выразил несогласие с отказом в организации его социального обслуживания на дому. Изучив представленные документы и найдя основания для решения данного вопроса, нами направлено обращение в Департамент социального развития Тюменской области. Заявитель*



*Посещение частного интерната для пенсионеров.  
Апрель 2022 года*

<sup>1</sup> В Республике Марий Эл, Кировской, Новгородской, Рязанской и Тамбовской областях. См.: В 5 регионах будет расширен охват системой долговременного ухода // Минтруд России: официальный сайт. URL: <https://mintrud.gov.ru/social/442> (дата обращения: 21.12.2022).

<sup>2</sup> В России более 5 тыс. инвалидов получали услуги сопровождаемого проживания в 2020 году // Информационное агентство «ТАСС»: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11246727> (дата обращения: 13.12.2022).



**признан нуждающимся в социальном обслуживании на дому, и такая помощь ему предоставлена (вх. № 4491 от 16.03.2022).**

Системной проблемой являются ограниченные возможности контроля со стороны государства в отношении частных стационарных учреждений социального обслуживания. Ненадлежащая организация предоставления социальных услуг в стационарной форме негосударственными организациями нередко приводит к трагическим событиям.

По мнению экспертов, существенной причиной подобных трагедий в стационарных организациях социального обслуживания является отсутствие лицензионного контроля за деятельностью указанных организаций.

## УСТАНОВЛЕНИЕ ЛЬГОТНОГО СТАТУСА РАЗЛИЧНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН

Основная часть обращений этой группы касались присвоения звания «Ветеран труда». Люди не согласны с отказами в присвоении ввиду отсутствия у них соответствующих ведомственных наград при наличии продолжительного трудового стажа.

*Почти два года велась работа по заявлению пенсионера из Тульской области, который просил обеспечить ему право на одновременное получение мер социальной поддержки как «Ветерану труда» и обладателю нагрудного знака «Почетный донор России». Проведенная проверка показала, что из-за внесения изменений в законодательство заявитель оказался жертвой коллизии правоприменения. В ходе работы по его обращению было **подготовлено заключение**, по итогам рассмотрения которого **гражданину Б. назначена ежемесячная денежная выплата как ветерану труда со дня подачи им соответствующего заявления. Произведен***

*В апреле 2022 г. мы совместно с представителями МВД России и МЧС России посетили частный дом престарелых (Московская область, г.о. Мытищи, д. Беяниново, ул. Лесная, д. 3), в котором круглосуточно пребывают 44 пожилых человека, в том числе 14 «лежачих» и 6 граждан, передвигающихся на инвалидных колясках. Было установлено, что **отсутствуют первичные средства пожаротушения и пожарной сигнализации на втором и третьем этажах здания, лифта для эвакуации граждан, находящихся на верхних этажах здания, нет.** Уполномоченным обращено внимание на необходимость проведения мероприятий по контролю выполнения требований пожарной безопасности в здании.*

**перерасчет за период с 2019 по 2022 г., и средства поступили на счет пенсионера (вх. № 1227 от 07.02.2022).**

В данном сегменте положительная динамика наблюдается в регионах в решении вопроса о расширении мер социальной поддержки для лиц, родившихся в период с 3 сентября 1927 г. по 2 сентября 1945 г.

Ряд российских регионов (республики Дагестан, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Хакасия, Архангельская, Нижегородская, Ярославская области) поддержали соответствующую рекомендацию органам государственной власти субъектов Российской Федерации, содержащуюся в Докладе за 2021 год. В настоящее время в указанных регионах проводятся мероприятия по принятию нормативных актов, устанавливающих меры социальной поддержки для лиц, родившихся в указанный период. В ряде субъектов указанная работа дала свои плоды — в Ярославской области соответствующий закон принят в ноябре 2022 года, в Респу-



блике Марий Эл — в декабре 2022 года, в Архангельской области — в феврале 2023 года.

Выражаем надежду, что подобная практика будет воспринята и в других регионах.

### ОКАЗАНИЕ ГРАЖДАНАМ МАТЕРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Заявители в основном просили о содействии в оказании им материальной помощи в связи с трудной жизненной ситуацией, о предоставлении государственной помощи на основании социального контракта.

В данной сфере в числе системных проблем можно указать практику удержаний из пенсии по исполнительным документам в счет оплаты долга без сохранения за должником денежных средств в размере прожиточного минимума.

*Пенсионерка из Свердловской области 3. пожаловалась на удержание судебным приставом-исполнителем ее пенсии в ходе исполнительного производства. В результате проверки, проведенной по нашей инициативе областным УФССП России, судебным приставом-исполнителем вынесено постановление о снижении размера удержания средств из пенсии пенсионерки с 50% до 20% (вх. № 13689 от 11.07.2022).*

Проблема нашла частичное решение в 2021 году, когда законодательно были закреплены гарантии сохранения у должника доходов в размере прожиточного минимума при взыскании долга по решению суда<sup>1</sup>. Соответствующая обязанность возложена на судебных приставов и кредитные организации. Однако из-под сферы применения закона выпадают случаи, когда взыскатель предъявляет исполнительный документ напрямую в пенсионный орган, минуя ФССП России и банки. В этой ситуации должники-пенсионеры могут лишиться средств к существованию. В Государственную Думу внесен законопроект, предусматривающий в таких ситуациях сохранение за гражданами-должниками денежных средств в размере прожиточного минимума<sup>2</sup>. Полагаем, что его принятие позволит обеспечить необходимыми средствами к существованию пенсионеров-должников после удержания их долгов в рамках исполнительного производства.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН

Благодаря поддержке государственных органов оказано содействие в восстановлении прав граждан в секторе социального обеспечения по **368** жалобам. Нашу адресную поддержку получили **6006** человек (рис. 83).

Анализ материалов по значительной части жалоб показывает, что за нарушением прав стоит человеческий фактор — невнимательность или халатность должностных лиц, недобросовестное исполнение ими своих

обязанностей. Поэтому повышение ответственности и правовой культуры работников социальной сферы — тот резерв, который может снизить количество жалоб граждан.

Равным образом остается актуальной задача правового просвещения самих граждан в вопросах социального обеспечения. Многие жалобы возникают из-за незнания положений нормативных правовых актов, регламентирующих порядок выплаты различных

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 июня 2021 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Федеральный закон “Об исполнительном производстве”» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5062.

<sup>2</sup> Проект федерального закона № 171683-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об исполнительном производстве”» // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/171683-8#bh\\_hron](https://sozd.duma.gov.ru/bill/171683-8#bh_hron) (дата обращения: 15.02.2022).

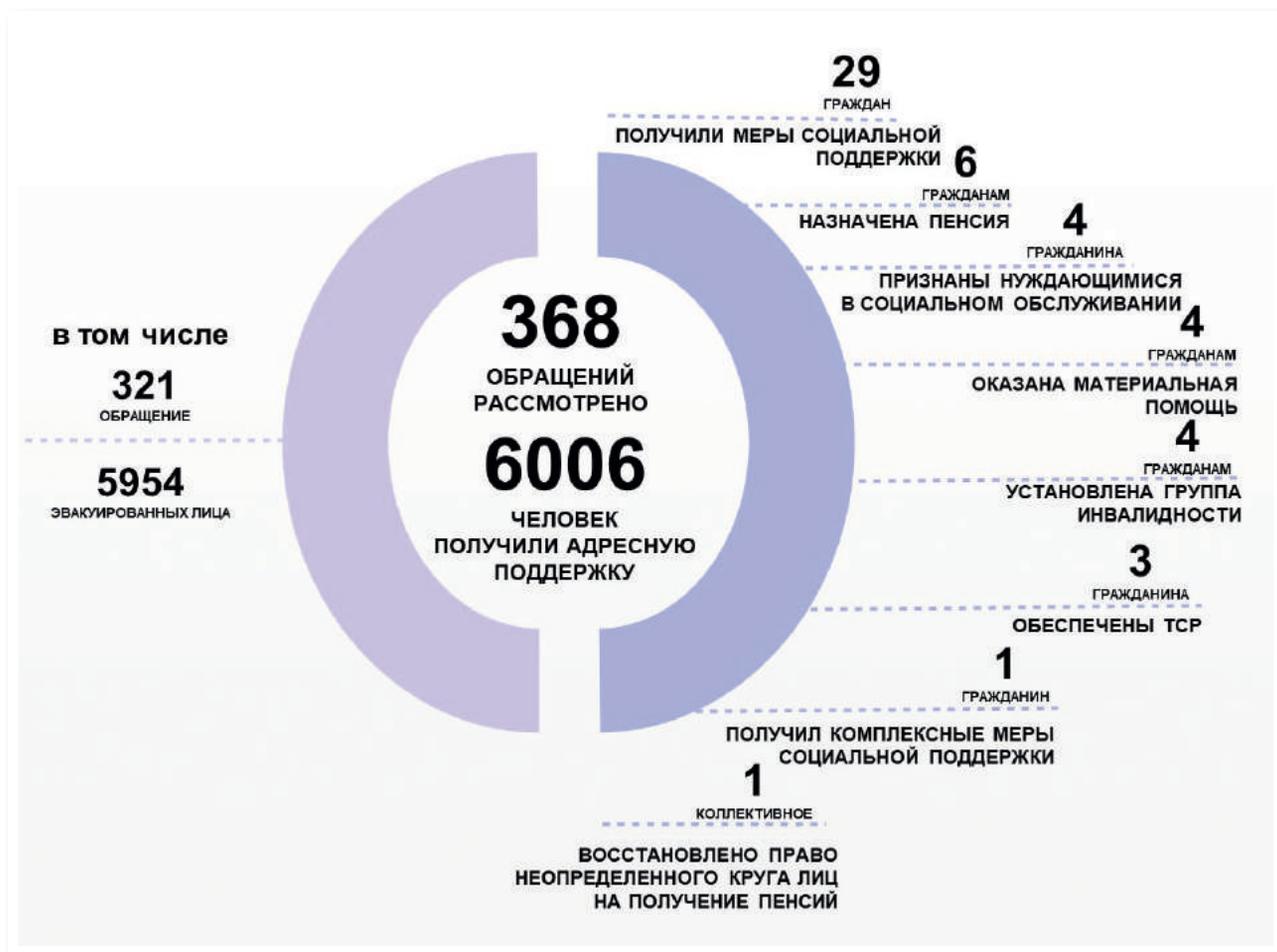


Рис. 83. Основные результаты работы по обращениям граждан

пособий, выплат, компенсаций, иных мер социальной поддержки. Со своей стороны мы уделяем самое пристальное внимание такому просветительству. Нами на постоянной основе реализуются просветительские «Правовой марафон для пенсионеров», «Единый день бесплатной юридической помощи для людей старшего поколения», а также проект

«Фестиваль “Интеграция”», в рамках которого проводятся просветительские мероприятия для лиц, имеющих инвалидность. Для расширения знаний о правовом статусе граждан с ограниченными возможностями здоровья при нашем участии организован V Международный межвузовский конкурс «Защита прав инвалидов»<sup>1</sup>.

## 4.5. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ

В 2022 году государством продолжена работа по повышению доступности и качества образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потреб-

ностям общества и каждого гражданина. В условиях дискриминационной политики недружественных стран Правительство Российской Федерации получило полномочие устанавливать особенности приема

<sup>1</sup> См. параграф 7.2 настоящего доклада.



на обучение граждан, вынужденных прервать учебу за рубежом<sup>1</sup>, утвержден упрощенный порядок признания зарубежного образования и квалификации<sup>2</sup>. При поддержке Минобрнауки России реализовано наше предложение о предоставлении эвакуированным из зон боевых действий на Донбассе права поступать в вузы без результатов единого государственного экзамена<sup>3</sup>.

Большие усилия предпринимаются по обеспечению права на образование в новых субъектах Российской Федерации: осуществляется ремонт более 200 школ<sup>4</sup>, тысячи учителей Донбасса повысили свою квалификацию в соответствии с российскими стандартами<sup>5</sup>. В перспективе в каждом из новых субъектов планируется создание педагогических университетов федерального подчинения, в структуре которых будут предусмотрены институты повышения квалификации учителей<sup>6</sup>.

Отдельные вопросы в сфере образования перед государством поставила *частичная мобилизация*. Как уже отмечалось, в целях сохранения за гражданами возможности непрерывного обучения закреплена отсрочка от призыва на военную службу по мобилизации для студентов колледжей и вузов, обучающихся в очной и очно-заочной форме по образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, аспирантов, а также обучающихся в духовных образовательных организациях<sup>7</sup>.

Наряду с реакцией на новые вызовы и задачи продолжена *плановая работа по совершенствованию регулирования образовательной сферы*: установлены дополнительные меры поддержки в данном секторе для льготных категорий граждан<sup>8</sup> и гарантии для учителей<sup>9</sup>, стартовала работа над проектом Концепции развития дошкольного образования<sup>10</sup>. Осуществлялись

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 153-ФЗ «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 22. Ст. 3546.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 584 «Об особенностях признания образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, в 2022 году» // СЗ РФ. 2022. № 15. Ст. 2502.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2022 г. № 434 «Об утверждении особенностей приема на обучение по образовательным программам высшего образования, имеющим государственную аккредитацию, программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) в 2022 году» // СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2252 (обращение в Минобрнауки России № ТМ4807-32 от 04.03.2022).

<sup>4</sup> Марат Хуснуллин: В ЛНР и ДНР строители восстановили 187 школ // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/47080/> (дата обращения: 09.12.2022).

<sup>5</sup> Сергей Кравцов: «В течение пяти лет мы приведем системы образования новых субъектов РФ к российским стандартам» // Минпросвещения России: официальный сайт. URL: <https://edu.gov.ru/press/6329/sergey-kravcov-v-techenie-pyati-let-my-privedem-sistemy-obrazovaniya-novyh-subektov-rf-k-rossijskim-standartam/> (дата обращения: 24.01.2023).

<sup>6</sup> В Государственной Думе состоялся «правительственный час» с участием Министра просвещения РФ Сергея Кравцова // Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/news/55746/> (дата обращения: 09.12.2022).

<sup>7</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 296-ФЗ «О внесении изменения в статью 68 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5263; Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 300-ФЗ «О внесении изменения в статью 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5263.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 298-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5265.

<sup>10</sup> Отчет о реализации Публичной декларации целей и задач Минпросвещения России за первое полугодие 2022 года // Минпросвещения России: официальный сайт. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/b543c3d958679a1786204281675d8af5/download/5087/> (дата обращения: 26.10.2022).

мероприятия по развитию инфраструктуры и материально-технической базы образовательных организаций. Дан старт федеральной программе капитального ремонта школ, проводится капитальный ремонт помещений колледжей и вузов, включая общежития для студентов<sup>1</sup>.

Приняты меры по обновлению содержания образования. В результате нашего конструктивного взаимодействия с Минпросвещения России внесены изменения

в федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования. Теперь школьники будут получать знания о системе прав человека, о государственно-общественных институтах, в том числе об институте Уполномоченного<sup>2</sup>. Убеждены, что эти изменения дадут новый импульс к повышению уровня правовой грамотности, и надеемся на продолжение работы по отражению темы прав человека в образовательных стандартах.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

Тематика и динамика обращений к Уполномоченному по уровням образования за последние 3 года показана на рис. 84.

Как видим, произошел существенный рост (по сравнению с 2021 годом на 36%) обращений по вопросам образования. При-

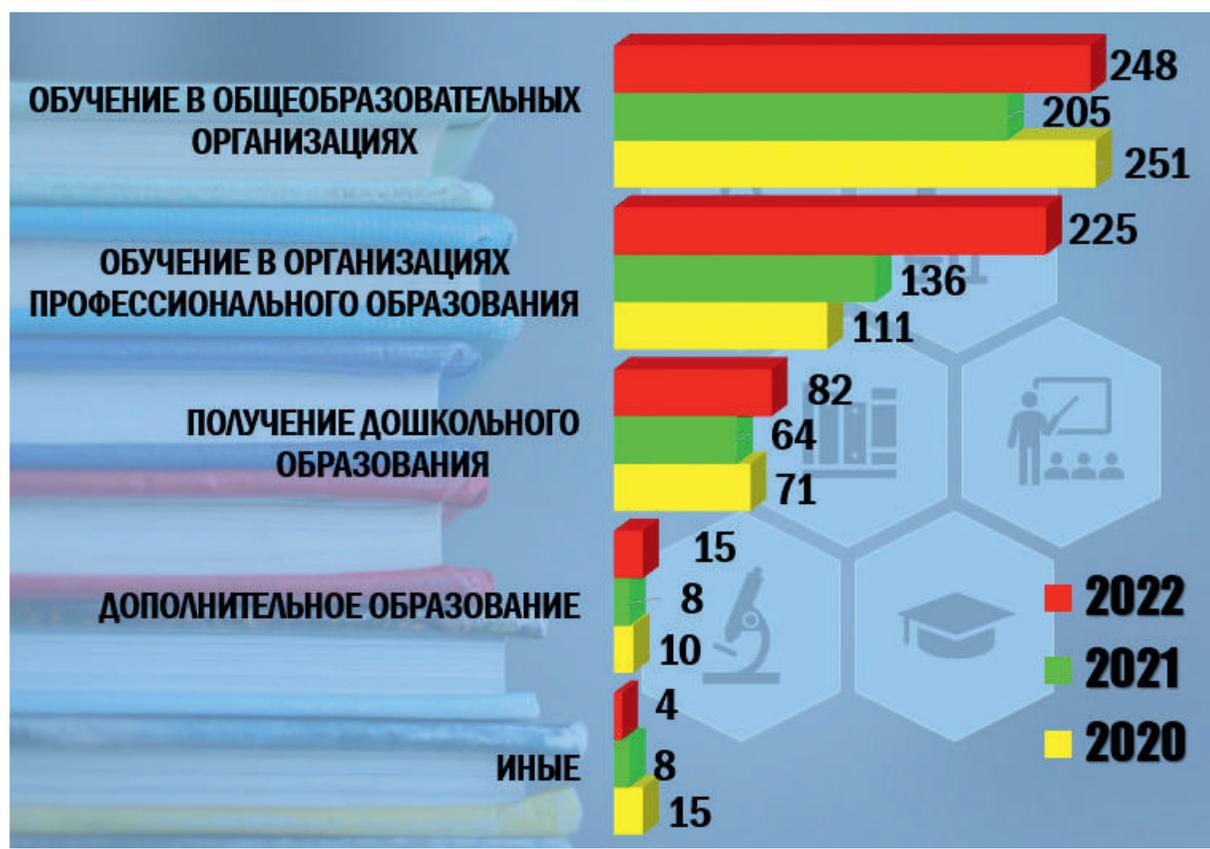


Рис. 84. Количество и тематика обращений по вопросам образования за 2020–2022 годы

<sup>1</sup> Дмитрий Чернышенко и Валерий Фальков рассказали, что ждет науку и высшее образование в 2022 году // Минобрнауки России: официальный сайт. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/47166/> (дата обращения: 09.12.2022).

<sup>2</sup> См. § 7.2 настоящего доклада.



рост наблюдался применительно к каждому уровню образования. Причиной такой динамики стали обращения лиц, эвакуированных из Донбасса и Украины. От этой категории граждан поступало каждое четвертое обращение в сфере образования (всего 143).

В сфере общего образования еще одной группой обращений, продемонстрировавшей резкий рост, стали жалобы по вопросам

безопасности в школах. Их число увеличилось примерно в 8 раз. Данную динамику можно объяснить ростом обеспокоенности родителей в связи с трагическими случаями в образовательных организациях, которые не прекращаются, несмотря на принимаемые государством меры. В 2022 году российское общество было шокировано массовыми убийствами детей в учебных заведениях города Вешкайма и города Ижевска.

### ПОЛУЧЕНИЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Основную долю этой группы составили обращения по вопросам *предоставления мест в дошкольных учреждениях* (68). Главным образом заявления поступали от эвакуированных лиц об устройстве их детей в детские сады.

В настоящее время проблема нехватки мест в дошкольных учреждениях практически решена. Она актуальна лишь для некоторых регионов. Но теперь требования родителей переносятся на обеспечение *шаговой доступности дошкольных учреждений*, и они просят оказать содействие в открытии и строительстве новых детских садов.

*В разное время нам коллективно пожаловались жители Молжаниновского района, Троицкого и Новомосковского административных округов г. Москвы. На всех одна проблема — отсутствие детских дошкольных учреждений. Учитывая важность и масштаб поставленной задачи, мы обратились к Мэру г. Москвы С.С. Собянину. Реакция, как всегда, была быстрая и результативная. В настоящее время для жителей Молжаниновского района строится детский сад на 350 мест с бассейном. К 2025 г. планируется в полном объеме обеспечить потребность в детских садах жителей Троицкого и Новомосковского административных округов (вх. № 25-11-270/4-20 от 24.03.2022; вх. № 18-7-12/22 от 22.06.2022).*

В отдельных жалобах (11) заявители ставили вопросы обеспечения безопасности в детском саду, привлечения психологов-специалистов по работе с детьми, проведения ремонта в детских садах.

Анализ обращений позволяет говорить о некоторых проблемах, имеющих в сфере дошкольного образования. Прежде всего нужны *дополнительные гарантии для родителей, дети которых не были обеспечены местом в дошкольной образовательной организации*. Заслуживает поддержки в этой связи региональная практика по частичной компенсации родителям затрат на оплату частных детских садов или няни в тех случаях, когда места в дошкольных учреждениях отсутствуют или, когда предоставить их в шаговой доступности не представляется возможным. Такой опыт уже сложился в целом ряде регионов (в городе Москве, Ленинградской области, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре и др.).

Сохраняет актуальность задача *надлежащего обеспечения права на качественное и доступное образование в дошкольных учреждениях обучающихся с ограниченными возможностями здоровья*. Проведенное нами в 2022 году социологическое исследование<sup>1</sup> показало, что 50,6% респондентов назвали неудовлетворительными мероприятия по созданию условий для детей с расстройствами аути-

<sup>1</sup> См. § 4.3 настоящего доклада.



Фото: открытые источники

стического спектра (РАС) по подготовке их к школе. 67% респондентов неудовлетворительно оценили доступность дошкольного образования в части использования специальной техники, спортзалов. 70% родителей обратили внимание на отсутствие в детских садах специалистов, имеющих компетенцию по обучению детей с РАС, 26% родителей указали на необходимость дополнительного обучения (повышения квалификации) у работающих в этой сфере специалистов. Потребность в квалифицированных специалистах для обучения детей с РАС в детских садах отметили также 42% экспертов.

## ОБУЧЕНИЕ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Количество обращений **по вопросам получения общего (начального, основного, среднего) образования** увеличилось за счет жалоб на недостаточное обеспечение безопасности образовательного процесса и на отказы в зачислении детей в школу, в том числе от лиц, вынужденно эвакуированных из Донбасса и Украины. Некоторое снижение наблюдается в группе обращений по вопросам создания в школах инклюзивной среды для инвалидов, питания обу-

Результаты проведенного социологического опроса обсуждены при нашем участии в ходе онлайн-семинара «Дошкольное образование детей с РАС: реализация АООП и применение доказательных практик», в котором приняли участие 9009 зарегистрированных участников из 86 субъектов Российской Федерации и Республики Беларусь<sup>1</sup>.

Представляется, для решения обозначенной проблемы необходимо уделить более пристальное внимание подготовке квалифицированных специалистов для работы с детьми, имеющими ограниченные возможности здоровья.

чающихся. Тематика обращений данной категории показана на рис. 85.

Анализ обращений данной группы позволяет выделить ряд проблем, которые имеются в обеспечении прав участников образовательного процесса в школьных организациях. Часть из них связаны с недостаточными гарантиями права на *доступное общее образование*. В данном секторе важно продолжать наращивать усилия по развитию сети школьных организаций

<sup>1</sup> Всероссийский онлайн-семинар «Дошкольное образование детей с РАС: реализация АООП и применение доказательных практик» // Агентство социальной информации: сайт. URL: <https://www.asi.org.ru/event/2022/10/07/vserossijskij-onlajn-seminar-doshkolnoe-obrazovanie-detej-s-ras-realizacziya-aoop-i-primenenie-dokazatelnyh-praktik/> (дата обращения: 28.11.2022).



Рис. 85. Тематика обращений по вопросам обучения в общеобразовательных организациях в 2022 году

и укреплению материально-технической базы школ.

Еще не изжиты ситуации, когда из-за переполненности классов ребенок не может устроиться в школу вблизи места жительства его семьи либо ему приходится обучаться во вторую, а то и третью смену. По данным Правительства Российской Федерации, в 2021–2022 учебном году количество школьников, обучающихся во вторую смену, увеличилось на 100 тыс. человек, составив 2,6 млн, в третью смену были вынуждены обучаться 13,5 тыс. человек<sup>1</sup>.

Наиболее остро вопрос доступности общего образования стоит в сельской местности. В целях развития сельских школ государством принимаются меры: в частности, в декабре 2022 года закреплена возможность перевода муниципальных образовательных организаций в ведение субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>. Данная норма позволит привлечь для развития сельских школ средства региональных бюджетов. Вместе с тем отдельные эксперты критически оценивают указанный закон, отмечая, что необходимо сохранить заинтересованность муници-

<sup>1</sup> Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2021 году // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/GcesxuJA113AntFYxDYzjnoNgsv7TlvX.pdf> (дата обращения: 09.12.2022).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 642-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 89.



*Встреча с министром просвещения России Сергеем Кравцовым.  
Обсуждение перспектив правового просвещения школьников.  
Март 2022 года*

пальных образований в поддержке школ и рассматривать в качестве приоритетного многоканальное финансирование общеобразовательных организаций<sup>1</sup>.

К сожалению, 10,54% школьных зданий нуждаются в капитальном ремонте<sup>2</sup>. В данном секторе возлагаем надежды на реализацию программы «Модернизация школьных систем образования», которая стартовала в 2022 году под эгидой Минпросвещения России, Минстроя России и региональных органов государственной власти<sup>3</sup>.

Требуют повышенного внимания вопросы *обеспечения безопасности учащихся школ*, защита их прав на жизнь, охрану здоровья, неприкосновенность личности. В данной сфере особую остроту приобретает проблема информационной безопасности школьников. В интернет-сообществах получают распространение идеи скулшутинга (вооруженного нападения в школах).

Своевременное выявление таких сообществ и блокировка их контента может предотвратить совершение преступлений (с начала года Роскомнадзор заблокировал сотни тысяч сайтов, в том числе более 700 экстремистских материалов, выявленных органами прокуратуры<sup>4</sup>). Однако этих усилий недостаточно. Приоритетными направлениями здесь также должны стать развитие «позитивного» медиаконтента для детей и создание условий для формирования у них цифровой гигиены. Сохраняет актуальность рекомендация о внедрении в школах курса по безопасному поведению в Интернете, высказанная нами в Докладе за 2021 год.

Заслуживает поддержки разработка Минпросвещения России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти *Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации до 2030 года*, направленной на защиту

<sup>1</sup> Махнев Н.А. Нужно менять не вывески, а финансирование сельских школ // Независимая газета: сайт. URL: [https://www.ng.ru/kartblansh/2023-01-11/3\\_8631\\_kb.html](https://www.ng.ru/kartblansh/2023-01-11/3_8631_kb.html) (дата обращения: 16.02.2023).

<sup>2</sup> Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования в 2021 году.

<sup>3</sup> Программа «Модернизация школьных систем образования» // Минпросвещения России: официальный сайт. URL: <https://edu.gov.ru/modernization> (дата обращения: 09.12.2022).

<sup>4</sup> Генпрокуратура с начала года добилась блокировки 700 экстремистских сайтов // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20221021/blok-1825619445.html> (дата обращения: 09.12.2022).



интересов детей и семей с детьми во всех сферах жизнедеятельности<sup>1</sup>.

Кроме того, в целях профилактики конфликтных ситуаций и буллинга (травли) в школах важно иметь в общеобразовательных организациях штатных психологов<sup>2</sup>.

В повестке дня задача *повышения качества общего образования*. Здесь, помимо мер по повышению профессионального мастерства учителей, злободневен вопрос о качестве учебников. Президентом Российской Федерации повышение качества школьных учебных курсов отмечено среди приоритетов в области общего образования<sup>3</sup>. В этой связи нами поддерживаются предложения о введении экспертизы учебников на предмет соответствия ценностям, о пересмотре списка авторов и произведений для изучения по предмету «История», «Обществознание», «Литература» и некоторых других.

Среди перспективных задач — разработка для школьников учебника, посвященного правам человека, более активное взаимодействие с общеобразовательными организациями в рамках проведения правопросветительских мероприятий. Во многом этой работе будет способствовать наше соглашение о сотрудничестве с Министерством просвещения Российской Федерации, заключенное в 2022 году.

Отдельной проблемой общего образования является *обеспечение прав учителей*. К нам регулярно поступают жалобы на низкий размер заработной платы, непрозрачность в премировании и выплат за дополнительную нагрузку (классное

руководство, внеклассная работа и т.д.). Экспертным сообществом среди проблем учителей также отмечается бюрократизация образовательного процесса, чрезмерная нагрузка по составлению отчетности в электронных журналах, загруженность внеклассной работой.

Представляется, что работа по укреплению гарантий прав педагогов должна носить системный характер. Прежде всего необходимо усилить для учителей гарантии оплаты труда. Заявители отмечают разительную дифференциацию ставок заработной платы (должностных окладов) по одинаковым должностям не только в разных регионах, но даже в образовательных организациях одного и того же субъекта.

В данной связи заслуживает внимания разработанный Минпросвещения России пилотный проект по установлению единых требований к оплате труда учителей<sup>4</sup>. В рамках проекта в качестве эксперимента в шести российских регионах (Белгородская, Кировская, Нижегородская, Ярославская, Сахалинская области, Республика Мордовия) введена новая система оплаты труда учителям. Предусмотрены повышение размера ставки, дифференцирование зарплаты учителей в зависимости от их уровня квалификации, установление единого перечня выплат для всех работников сферы образования. Планируем осуществлять мониторинг реализации проекта.

Позитивный эффект может принести реализация инициативы о внедрении среди

<sup>1</sup> Татьяна Голикова провела заседание Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/47273/> (дата обращения: 20.12.2022).

<sup>2</sup> В Госдуме предложили воссоздать в школах психологические службы // Вести образования: сайт. URL: [https://vogazeta.ru/articles/2022/7/12/CHto\\_proiskhodit/20294-v\\_gosdume\\_predlozhili\\_vossozdat\\_v\\_shkolah\\_psihologicheskie\\_sluzhby](https://vogazeta.ru/articles/2022/7/12/CHto_proiskhodit/20294-v_gosdume_predlozhili_vossozdat_v_shkolah_psihologicheskie_sluzhby) (дата обращения: 16.02.2023).

<sup>3</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>4</sup> Пять регионов войдут в пилотный проект по модернизации оплаты труда учителей // Информационное агентство «ТАСС»: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12355669> (дата обращения: 26.10.2022).



педагогов системы наставничества, которая позволит сформировать у них позитивную профессиональную идентичность

и защитить от профессионального выгорания<sup>1</sup>.

## ОБУЧЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИЯХ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Тематика обращений по вопросам профессионального образования показана на рис. 86. Рост обращений данной тематики произошел за счет жалоб по вопросам зачисления (приема) в колледжи и вузы. По сравнению с прошлым годом их количество выросло в 4 раза и составило 131 (в 2021 году — 36). Основной категорией заявителей по данному вопросу стали студенты из Донбасса и Украины, а также граждане России, отчисленные из зарубежных вузов из-за дискриминационной политики недружественных стран. Также увеличилось количество обращений студентов, несогласных с отчислением из отечественных образовательных организаций, которые просили о восстановлении в вузе.

Некоторое снижение продемонстрировали жалобы по вопросам образовательного процесса, что обусловлено стабилизацией ситуации с COVID-19: в 2021 году много обращений от студентов касалось дистанционного обучения. На том же уровне остались жалобы о предоставлении общежитий.

Анализ обращений по тематике профессионального образования позволяет выделить некоторые проблемы, с которыми сталкиваются участники образовательного процесса.

Наиболее волнующим вопросом для молодого поколения *при реализации права*

*на получение высшего образования является его доступность*. Количество желающих получить высшее образование последовательно растет<sup>2</sup>. В 2022 году на этой динамике сказались увеличение численности населения страны ввиду воссоединения ДНР и ЛНР, Запорожской и Херсонской областей с Российской Федерацией, а также возвращение на Родину российских студентов, подвергшихся дискриминации за рубежом. В данном секторе заслуживают поддержки принимаемые государством меры по увеличению числа бюджетных мест в вузах<sup>3</sup>, а также по закреплению полномочия Правительства Российской Федерации принимать решение о перераспределении установленных образовательным организациям контрольных цифр приема на обучение за счет средств федерального бюджета по приоритетным специальностям<sup>4</sup>.

Вместе с тем, по мнению ряда экспертов, в доступности высшего образования сохраняется неравенство, обусловленное социальными и территориальными признаками. Для малообеспеченных граждан поступление в университеты затруднено из-за концентрации бюджетных мест в крупных центрах, сокращения его заочного сегмента, необходимости переезда в другой город, что зачастую сопряжено

<sup>1</sup> Российские ученые считают, что учителей можно защитить от выгорания // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20220922/uchitel-1818479071.html> (дата обращения: 09.12.2022).

<sup>2</sup> Приемная кампания-2022: число заявлений абитуриентов в некоторых вузах выросло в 40–50 раз // Минобрнауки России: официальный сайт. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/55849/> (дата обращения: 16.02.2023).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 153-ФЗ «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 22. Ст. 3546.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2022 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9349.



Рис. 86. Тематика и количество обращений по вопросам профессионального образования в 2022 году

с дополнительными затратами<sup>1</sup>. В целях повышения доступности высшего образования сохраняют актуальность предложения, содержащиеся в Докладе за 2021 год, об установлении обязанности вуза обеспечивать иногородних студентов местами в общежитиях либо оказывать им помощь по найму жилых помещений, об увеличении размера стипендий.

Вторая группа проблем, затрагивающих права участников образовательного процесса, связана с обеспечением надлежащего качества профессионального образования.

В организациях, осуществляющих обучение по программам среднего профессионального образования, эти проблемы сопряжены с нехваткой специалистов, владеющих современными технологиями, недостаточной обеспеченностью учрежде-

ний цифровыми сервисами, современным учебно-лабораторным и учебно-производственным оборудованием (как отмечают эксперты, примерно в трети колледжей такое оборудование не обновлялось в течение последних 5 лет)<sup>2</sup>. В условиях колоссального роста востребованности выпускников техникумов и колледжей гарантиям права на получение профессионального образования должно быть уделено повышенное внимание. В этой связи необходимы меры по укреплению материально-технической базы соответствующих учреждений, повышению квалификации преподавателей. Кроме того, требует расширения сеть производственно-образовательных центров, где учащиеся смогут получать практические навыки, — соответствующая задача была обозначена Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Со-

<sup>1</sup> Малиновский С.С., Шибанова Е.Ю. Доступность высшего образования в России: как превратить экспансию в равенство. М., 2022. С. 35–36.

<sup>2</sup> Среднее профессиональное образование в России: ресурс для развития экономики и формирования человеческого капитала: аналитический доклад / Ф.Ф. Дудырев, К.В. Анисимова, И.А. Артемьев и др. М., 2022. С. 15, 58, 68.



*Лекции для студентов МГУ имени адмирала Г. И. Невельского во Владивостоке (сентябрь 2022 года) и МГИМО (декабрь 2022 года)*

бранию Российской Федерации в феврале 2023 года<sup>1</sup>.

В системе высшего образования актуальной проблемой остается поляризация качества образования между ведущими университетами и иными вузами<sup>2</sup>. В результате, формально реализуя свое право, студент в ряде случаев не получает качественных знаний и в дальнейшем не может конкурировать с выпускниками ведущих вузов при трудоустройстве. Работа над решением указанной проблемы представляется необходимой в рамках реформы отечественного высшего образования, которая широко обсуждается с момента

фактического отказа России от Болонской системы в апреле 2022 года<sup>3</sup>. Ожидается, что новая система высшего образования синтезирует лучшие практики СССР и опыт последних десятилетий, основой ее станет традиционная базовая подготовка специалистов сроком от 4 до 6 лет с возможностью продолжения обучения в магистратуре, ординатуре и аспирантуре<sup>4</sup>. При этом представляется важным обеспечить гибкость образовательных программ, практикоориентированность получаемых знаний. Также стоит обратить внимание на выстраивание партнерских взаимоотношений с дружественными странами в области высшего

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>2</sup> Малиновский С. С., Шибанова Е. Ю. Указ. соч. С. 15.

<sup>3</sup> В Государственной Думе прошли большие парламентские слушания по вопросам развития системы высшего образования // Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/news/54725/> (дата обращения: 02.11.2022); Глава Минобрнауки России предложил выйти из парадигмы слепого копирования чужого опыта // Минобрнауки России: официальный сайт. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/53282/> (дата обращения: 21.02.2023); Минобрнауки определяет специалитет. Ведомство подготовило поправки в рамках новой модели высшего образования // Коммерсант: сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5667731> (дата обращения: 21.02.2023); В Минобрнауки назвали нецелесообразным полный возврат к специалитету // Lenta: сайт. URL: <https://lenta.ru/news/2022/12/20/minobrnauki/> (дата обращения: 21.02.2023); Специалитет станет преимущественной программой высшего образования с 2024 года // Информационное агентство «Интерфакс»: сайт. URL: <https://www.interfax.ru/russia/872397> (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>4</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 21.02.2023).



образования, налаживание инфраструктуры вузов для привлечения на обучение иностранных студентов, организации студенческого обмена.

Гарантировать право на получение высшего образования невозможно без опоры на хорошо подготовленные и идущие в ногу со временем кадры. Необходимо развивать системную работу по организа-

ции и проведению регулярных циклов повышений квалификации преподавателей вузов современным технологиям, стимулировать преподавателей осваивать новые методики. Представляется, поддержка преподавателей и развитие кадрового потенциала вузов должны стать неотъемлемой составной частью реформы высшего образования.

### ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

По теме дополнительного образования поступает не так много обращений. Однако определенные вопросы в данном секторе все же имели место. Чаще всего они касались организации работы кружков и секций, получения путевок в оздоровительный лагерь.

Наиболее острой проблемой, препятствующей реализации права на получение дополнительного образования, остаются *ненадлежащее состояние инфраструктуры детских организаций*, высокая степень их изношенности, несоответствие требованиям пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологическим требованиям. В этой связи выражаем надежду на скорейшее принятие федеральной программы по восстановлению и строительству до 2030 года объектов отдыха и оздоровления детей,

разрабатываемой по поручению Президента Российской Федерации<sup>1</sup>.

Наблюдаются также случаи *безосновательного перепрофилирования и закрытия детских организаций*. Недопустимость подобных фактов ранее отмечалась Президентом Российской Федерации<sup>2</sup>. В целях противодействия такой практике в декабре 2022 года принят закон об установлении запрета на перепрофилирование объектов социальной инфраструктуры, которые функционируют в целях обеспечения отдыха и оздоровления детей, а также запрета на изменение видов разрешенного использования земель рекреационного назначения, на которых расположены указанные объекты<sup>3</sup>. Надеемся, что его принятие повысит гарантии прав в сфере дополнительного образования.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

В общей сложности по результатам рассмотрения обращений граждан в сфере образования адресная помощь **оказана 175 лицам по 157 жалобам** (см. рис. 87).

Анализ обращений, по которым были восстановлены права заявителей, свидетельствует о необходимости дальнейшей правопросветительской работы с учащи-

<sup>1</sup> Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей (утв. Президентом Российской Федерации 16 марта 2022 г. № Пр-487) // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/68006> (дата обращения: 24.01.2023).

<sup>2</sup> Путин назвал недопустимым безосновательное перепрофилирование детских лагерей // Известия: сайт. URL: <https://iz.ru/1212295/2021-08-25/putin-nazval-nedopustimym-bezosnovatelnoe-pereprofilirovanie-detskikh-lagerei> (дата обращения: 09.11.2022).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 635-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. 1). Ст. 82.



Рис. 87. Основные результаты рассмотрения обращений

мися и их представителями. Во многих случаях заявители сразу жаловались Уполномоченному на действия образовательных организаций, минуя обращения в компетентные органы государственной власти. Несмотря на то, что рассмотрение таких обращений выходит за рамки компетенции Уполномоченного, нами принимались меры для помощи людям. Заявителям давались разъяснения относительно средств и способов защиты своих прав и свобод, для разрешения возникших вопросов

направлялись запросы в компетентные органы.

Важно, чтобы граждане со школьных лет знали свои права и права окружающих, умели предотвращать ситуации их нарушения, владели информацией о методах их защиты. Среди шагов, которые предлагаются нами в этом направлении, — включение Всероссийского единого урока «Права человека» в разрабатываемые Министерством просвещения Российской Федерации примерные календарные планы воспитательной работы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. § 7.2 настоящего доклада.



## 4.6. СЕМЕЙНЫЕ ПРАВА, МАТЕРИНСТВО, ОТЦОВСТВО И ДЕТСТВО

Приоритетной задачей социальной политики современного Российского государства является защита семьи, материнства, отцовства и детства. В 2022 году гражданам России стали доступны дополнительные меры социальной поддержки: введена ежемесячная выплата на детей от 8 до 17 лет семьям с низким уровнем достатка<sup>1</sup>; продлена программа поддержки многодетных семей, благодаря которой они могут получить от государства 450 тыс. руб. на погашение ипотеки<sup>2</sup>; введен запрет на списание банками соцвыплат для погашения долга по кредиту, от взыскания теперь защищены не только пособия и выплаты гражданам, имеющим детей, но и выплаты беременным женщинам, денежные выплаты для малоимущих граждан<sup>3</sup>; граждане получили право направлять средства маткапитала на образовательные услуги, которые предоставляют индивидуальные предприниматели<sup>4</sup>; введено звание «Мать-героиня», которое будет присваиваться матери,

родившей и воспитавшей десять и более детей<sup>5</sup>. Предусмотрены дополнительные гарантии для семей граждан, частично мобилизованных для участия в СВО<sup>6</sup>, и установлен комплекс мер социальной поддержки семей, эвакуированных на территорию Российской Федерации из ДНР, ЛНР, Украины<sup>7</sup>.

В 2022 году нашла разрешение системная проблема в данной области, которую мы обозначили еще в ежегодном докладе за 2019 год. К нам обратились отцы, одиноко воспитывающие двух и более детей, матери которых, будучи иностранными гражданами, умерли либо лишены родительских прав, с жалобами на отказы территориальных органов Пенсионного фонда Российской Федерации в выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал. После нашего обращения к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину (№ ТМ48660-32 от 02.11.2020) соответствующий закон был принят<sup>8</sup>.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году поступило **3349 обращений** семейной тематики, что на 38% больше показателя 2021 года. Вместе с тем на 44% сократилось число коллективных пи-

сем (в 2022 году — 74, в 2021 году — 133). Увеличение количества обращений произошло по вопросам социального обеспечения, жилья и образования. В основном за

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 175 «О ежемесячной денежной выплате семьям, имеющим детей» // СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2245.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 1722 «О внесении изменений в Положение о реализации мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий для погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам)» // СЗ РФ. 2022. № 40. Ст. 6841.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 13.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 4 августа 2022 г. № 361-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5811.

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 2022 г. № 558 «О некоторых вопросах совершенствования государственной наградной системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 34. Ст. 5959.

<sup>6</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

<sup>7</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 30 апреля 2022 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3002.

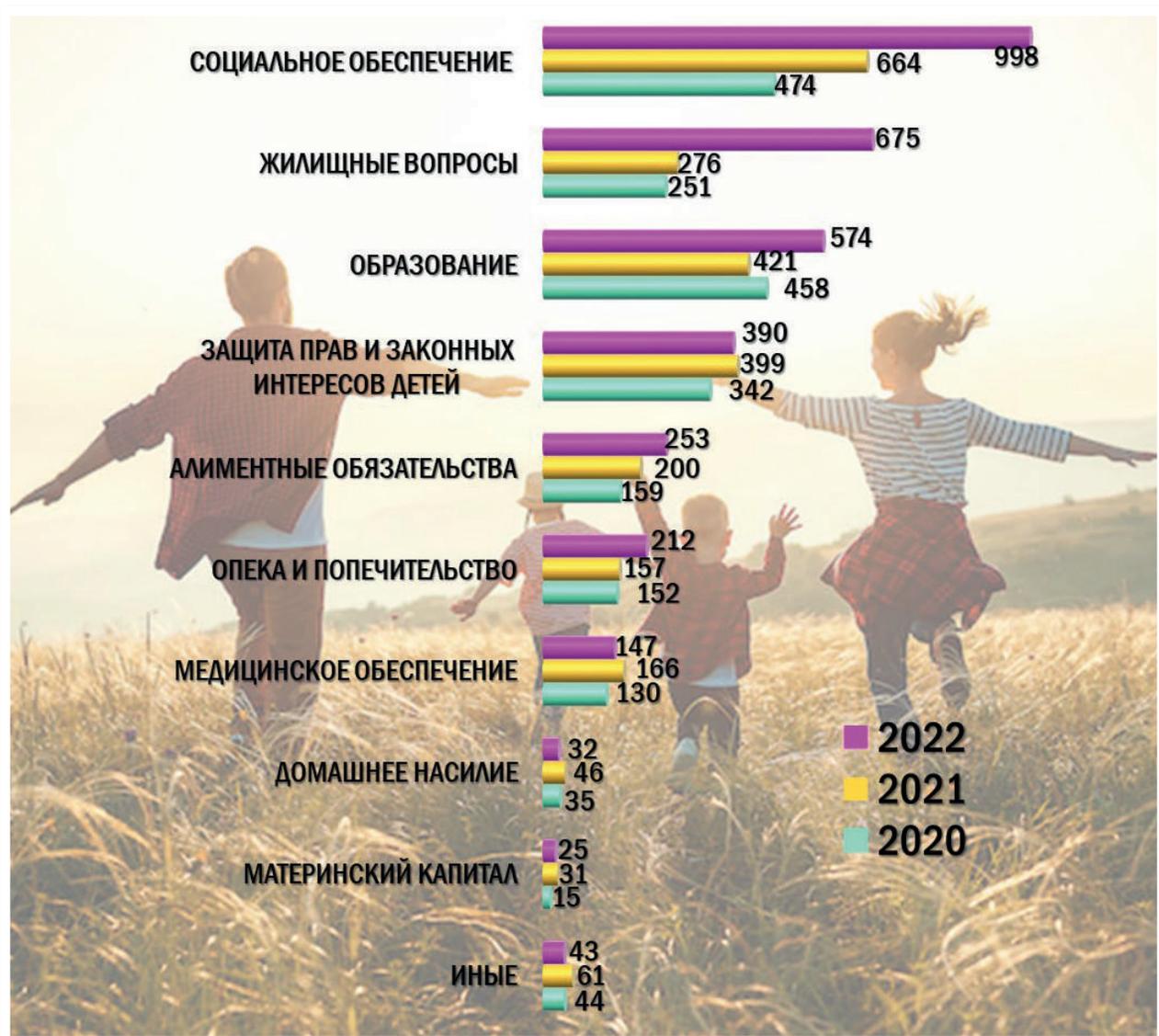


Рис. 88. Основные темы обращений по вопросам защиты семейных прав, материнства, отцовства и детства в 2020–2022 годах

счет обращений, поступивших от граждан, прибывших с территории ЛНР, ДНР и Украины. Немного меньше стало корреспонден-

ции, связанной с медицинским обеспечением, домашним насилием, материнским капиталом (рис. 88).

## СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Тематика обращений по вопросам социального обеспечения представлена на рис. 89. Как видим, основную их часть составили просьбы об оказании содействия в получении пособий и выплат на детей, в преодолении трудной жизненной ситуации, в предоставлении семьям земельных участков.

Семья гражданки Ж. из 4 человек проживает в г.о. Подольске Московской области. Решением Подольского УСЗН Ж. назначена социальная помощь на январь 2022 г. в размере 3 тыс. руб., но только тем членам семьи, кто зарегистрирован в г.о. Подольске. Муж Ж. зарегистрирован в г.о. Чехове, поэто-



*му его не учли. Не добившись правды в УСЗН, Ж. пожаловалась к нам. Разобраться удалось с помощью областной прокуратуры. По итогам разбирательства была сформирована доплата за январь 2022 г., которая переведена на расчетный счет Ж. (вх. № Ж-83 от 30.03.2022).*

В вопросах социального обеспечения семей существует несколько актуальных тем. На расширенном заседании Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей в марте 2022 года нами озвучена проблема *непредоставления пособий на детей* в связи с отсутствием трудового дохода. Предложено также признавать исключительной ситуацию (считать уважительной причиной), когда для получения социальной государственной поддержки граждане, потерявшие работу в связи с введенными санкциями, *не могли подтвердить свой доход*. Внесенные в апреле 2022 года<sup>1</sup> изменения в законодательство в определенной степени решили злободневную проблему, но частично. По-прежнему при решении вопроса о предоставлении пособия помимо доходов учитываются также уплаченные одним из членов семьи алименты, имущество семьи, в том числе квартиры, дома, земельные участки, нежилые помещения, дачи, гаражи и даже машино-места. Есть ограничения как по количеству недвижимости, так и по ее размеру.

В декабре 2022 года в ходе расширенного совместного заседания с Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей нами отмечена важность *исключения алиментов*, выплачиваемых одним из родителей на содержание несовершеннолетних детей, не проживающих в данной семье, из дохода этой семьи, что будет способствовать обеспечению малообеспеченных семей гарантированной государством социальной помощью.

Отмечаем также *сложное правовое регулирование вопросов предоставления детских пособий*. Отчасти решают этот вопрос вступивший в силу с 1 января 2023 г. закон об универсальном пособии гражданам, имеющим детей, и беременным женщинам<sup>2</sup>, а также изменения, внесенные в федеральное законодательство о социальных выплатах<sup>3</sup>. Нами внесены предложения, которые учтены при подготовке Минтрудом России соответствующих Правил назначения и выплаты указанного пособия<sup>4</sup> в части комплексной оценки уровня имущественной обеспеченности семьи с учетом площади имеющихся земельных участков в зависимости от населенных пунктов (городских или сельских).

Еще одна значимая проблема в данной сфере связана с необходимостью *совершенствования системы обеспечения льготного проезда детей-инвалидов и сопровождающих их лиц к месту лечения и обратно*. Эта тема затрагивалась в Докладе за 2021 год. Определенные подвижки в этом направлении имеются. В ноябре 2022 года принято

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2022 г. № 769 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 384 и об особенностях осуществления некоторых мер социальной поддержки» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3095.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»» // РГ. № 266. 2022. 24 ноября.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 475-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и Федеральный закон «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»» // РГ. № 278. 2022. 8 декабря.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2022 г. № 2330 «О порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия в связи с рождением и воспитанием ребенка» // СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9602.

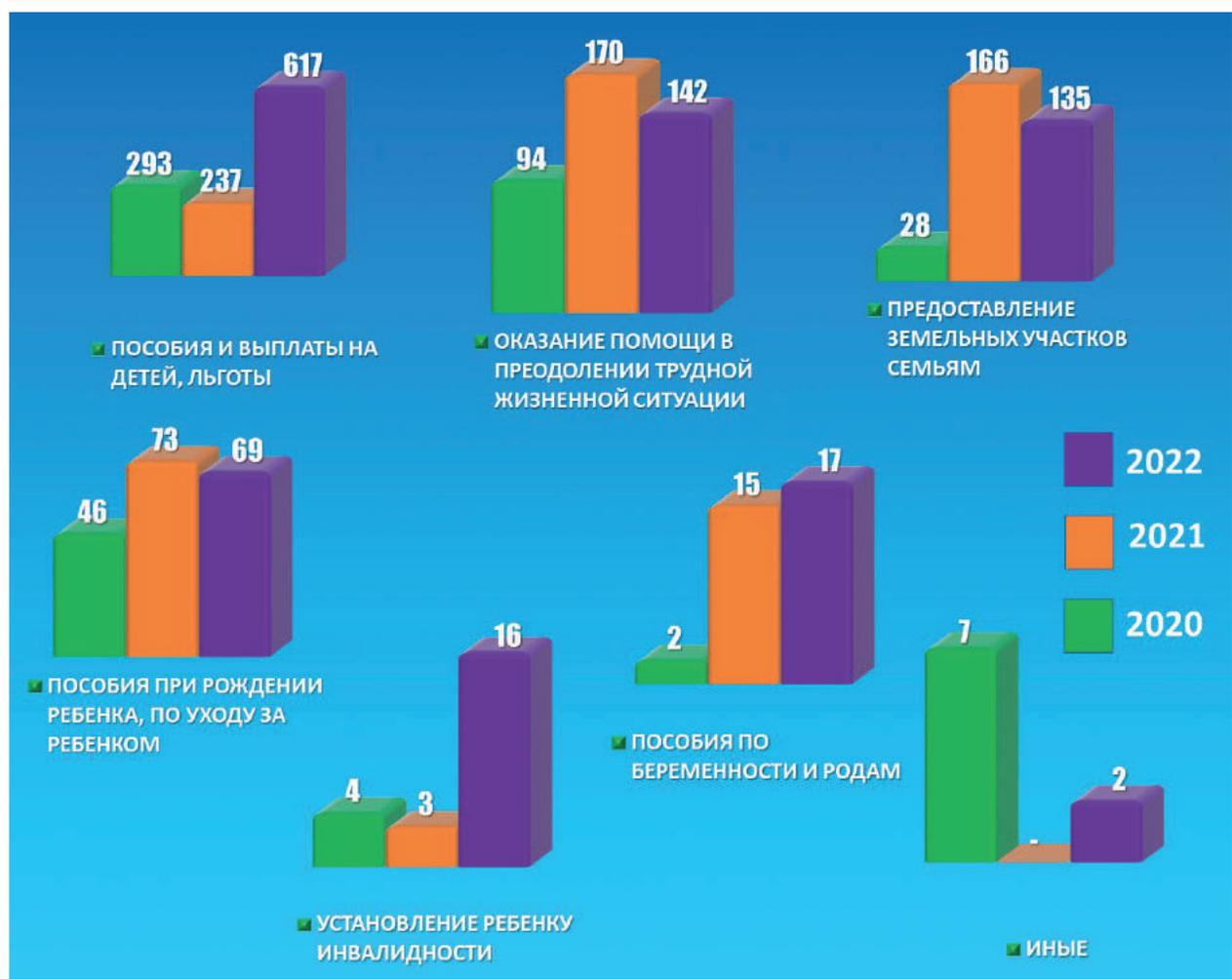


Рис. 89. Основные темы обращений по вопросам социального обеспечения семей в 2020–2022 годах

постановление Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>, которым предоставлена возможность воспользоваться авиаперелетом при проезде к месту лечения и обратно детям-инвалидам с онкологическими, гематологическими и иммунологическими заболеваниями, получающим противоопухолевую и иммуномодулирующую терапию, детям-инвалидам, имеющим хроническую почечную недостаточность (находящимся на гемодиализе), проживающим на удалении от места проведения лечения более чем на 12 часов следования железнодорожным

транспортом или 1000 км, и сопровождающим их лицам. Однако, к сожалению, указанное постановление не распространяется на проезд детей-инвалидов, имеющих иные заболевания, в том числе неврологические.

Мною уже озвучивалась (в ходе совместного с Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей заседания в декабре 2022 года) проблема пенсионного обеспечения женщин, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к нему территорий, родивших двух и более детей. Дело в том, что при определении пра-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2022 г. № 2045 «О внесении изменений в Правила финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг» // СЗ РФ. 2022. № 47. Ст. 8211.



*Расширенное совместное заседание Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей. Декабрь 2022 года*

ва на досрочное пенсионное обеспечение применяются Правила исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости<sup>1</sup>, которыми не предусмотрено суммирование стажа работы в районах Крайнего Севера со стажем работы в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера. Это лишает женщин, родивших двух и более детей, достигших возраста 50 лет и имеющих установленный законом страховой стаж, в том числе специальный, права на досрочное назначение пенсии по старости.

Выражаю также надежду на скорейшее принятие внесенного Правительством Рос-

сийской Федерации в Государственную Думу законопроекта, которым детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с ограниченными возможностями здоровья (в том числе с различными формами умственной отсталости), уже получившим образование по профессии рабочего или служащего, предоставляются возможность пройти бесплатное обучение по программам переподготовки с выплатой пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей, ежемесячного пособия.

### **ЖИЛИЩНЫЕ ВОПРОСЫ**

Вторую по величине группу составили обращения по жилищным вопросам обеспечения семей жилыми помещениями. Их тематика представлена на рис. 90.

В данной сфере традиционно острым остается вопрос обеспечения жильем молодых людей из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (основная

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 516 «Об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2872.



Рис. 90. Тематика и количество обращений по вопросам реализации жилищных прав несовершеннолетних и семей с детьми в 2022 году



часть поступивших обращений). В 2022 году на принудительном исполнении в территориальных органах ФССП России находилось 38 тыс. исполнительных производств о предоставлении жилья детям-сиротам, в результате принятых мер в рамках 9,8 тыс. исполнительных производств детям-сиротам предоставлены жилые помещения<sup>1</sup>.

*Бывший воспитанник учреждения для детей-сирот П. из Тамбовской области, ныне достигший возраста 48 лет, обратился с просьбой помочь ему обрести жилье. В этой связи нами совместно с Уполномоченным по правам человека в Тамбовской области В.В. Репиным в суды были направлены несколько исковых заявлений о защите жилищных прав П. Судебные заседания длились больше года, в результате чего **суд обязал компетентные органы обеспечить заявителя жилым помещением**. В апреле 2022 г. **жилье ему было предоставлено** (вх. № 9150 от 23.05.2022).*

К числу основных причин длительного необеспечения жильем лиц данной категории, как представляется, относятся: недостаточность в регионах бюджетных средств для строительства или приобретения жилых помещений для детей-сирот; отсутствие в регионах жилых помещений специализированного жилищного фонда в достаточном количестве; неэффективное использование выделяемых бюджетных средств на строительство (закупку жилых помещений); нарушения на этапе проведения закупок жилья.

В этой связи считаем своевременным предложение Счетной палаты Российской Федерации о внесении изменений в Пра-

вила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилья детям-сиротам в части определения размера субсидии с учетом фактической потребности регионов в обеспечении жильем детей-сирот<sup>2</sup>.

На сложившуюся ситуацию может повлиять закрепление в законодательстве альтернативных мер жилищной поддержки лиц из числа детей-сирот, например, предоставление им сертификатов на приобретение жилых помещений, создание системы защиты их от нецелевого использования. Соответствующий законопроект подготовлен Минпросвещения России и в качестве законодательной инициативы Правительства Российской Федерации в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе<sup>3</sup>.

Заслуживает внимания вопрос об обеспечении жильем молодых семей. Правилами предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования<sup>4</sup> установлено, что при формировании органом местного самоуправления списка молодых семей — претендентов на получение социальных выплат на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства, в первую очередь, в списки включаются молодые семьи — участники целевой программы, поставленные на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 г., а также молодые семьи, имеющие трех и более детей.

В отдельных регионах в мероприятиях по обеспечению жильем молодых семей преимущественно принимают участие молодые семьи, имеющие трех и более детей,

<sup>1</sup> Письмо ФССП России (исх. № 00011/23/43532-ДА от 28.02.2023).

<sup>2</sup> Письмо Счетной палаты Российской Федерации (исх. № 12/47/12-02ДСП от 08.02.2022).

<sup>3</sup> Проект федерального закона № 261079-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/261079-8> (дата обращения: 24.01.2023).

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050 «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

виду чего молодые семьи, не относящиеся к льготным категориям, практически лишаются возможности получения социальной выплаты для приобретения (строительства) жилья в рамках рассматриваемых программ. В качестве решения обозначенной проблемы предлагается региональным ор-

ганам государственной власти определить порядок по разделению очереди между молодыми семьями льготной категории граждан и молодыми семьями, не относящимися к данной категории, определить временной ценз проживания молодых семей на территории муниципальных образований.

## ОБРАЗОВАНИЕ

Количество обращений по вопросам образования по сравнению с 2021 годом увеличилось более чем на треть (на 36%). Родителей волновали вопросы предоставления ребенку места в детском саду и школе рядом с домом. Поднимались проблемы обеспечения безопасных условий обуче-

ния в школе, в том числе в связи с участившимися случаями вооруженных нападений на учебные заведения. В сфере профессионального образования чаще всего студентов волновали темы зачисления и отчисления из образовательных организаций<sup>1</sup>.

## ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ

Чаще всего граждане обращались по вопросам установления порядка общения с ребенком (121 обращение), определения места жительства ребенка (74), отобрания ребенка из семьи (47), лишения или ограничения родительских прав (38).

*К нам обратилась гражданка Д. с просьбой помочь передать ее племянника, находящегося в ГБУ ЦСВ Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы «Берег надежды», под ее попечительство. Рассмотрев материалы дела, мы не нашли правовых препятствий для такой передачи и направили обращение в Департамент труда и социальной защиты населения г. Москвы. **Вопрос решен положительно** (вх. № Д-833а от 25.08.2022).*

Актуальной проблемой в этом секторе семейных отношений является воссоединение родителей и детей, разлученных в связи с конфликтом на территории Украины. По каждому обращению об оказании

содействия в поиске детей и воссоединении семьи ведется непрерывная работа с украинской стороной, в результате выстроенного гуманитарного взаимодействия **32** российских и украинских ребенка воссоединились с родителями или родственниками.

Другой острой темой остаются вопросы сохранения семейных связей осужденных матерей со своими (малолетними) детьми, в частности проживающими в опекунских семьях.

*К нам обратилась гражданка Н., содержащаяся в ФКУ ИК №16 ГУФСИН России по Свердловской области, с жалобой на непредоставление ей информации о месте нахождения ее малолетнего сына, переданного под опеку. Согласно ответу прокуратуры Тагилстроевского района г. Нижнего Тагила, несовершеннолетний С. передан под опеку, общение ребенка с матерью в настоящий момент осуществляется один-два раза в неделю (суббота, воскресенье) посредством*

<sup>1</sup> См. также § 4.5 настоящего доклада.



*телефонной связи, почтовых открыток и писем. 20 декабря 2022 г. опекунам передана для ребенка посылка от матери (вх. № Н-1104 от 13.12.2022).*

Решение проблемы видится в осуществлении эффективного государственного контроля и прокурорского надзора за обеспечением надлежащих условий в СИЗО для содержания женщин, имеющих ребенка в возрасте до 3 лет, а также в проведении региональными органами государственной власти постоянного мониторинга в части обеспечения гарантий от неправомерного разлучения ребенка в возрасте до 3 лет с матерью, содержащейся в СИЗО либо подлежащей этапированию после вступления приговора в силу.

### АЛИМЕНТНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

В 2022 году на 26% по сравнению с 2021 годом увеличилось количество жалоб на неуплату вторым родителем алиментов на содержание ребенка. Большая часть обращений связана с непредоставлением должником сведений о своих реальных доходах. Во взаимодействии с ФССП России в 2022 году по таким жалобам проведено 46 проверок, приняты дополнительные меры по взысканию алиментов с должников в интересах 28 детей.

*Гражданка С. пожаловалась на бездействие судебных приставов-исполнителей ГУФССП России по Московской области по взысканию с должника Ф. алиментов на содержание их общего ребенка. Для оказания помощи матери*

Еще одна актуальная проблема касается сложностей, возникающих при реализации права осужденных женщин, имеющих несовершеннолетнего ребенка в возрасте до 14 лет, на 2 выезда в год для свидания с ребенком на срок до 10 суток<sup>1</sup>. Дело в том, что расходы осужденной в связи с выездом за пределы исправительного учреждения оплачиваются из ее собственных средств, которые у нее не всегда имеются. В этой связи региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления, на территории которых проживает ребенок, рекомендуется в целях содействия сохранению детско-родительских отношений оказывать осужденным необходимую помощь в приобретении (оплате) проездных билетов.

*направлено обращение в ФССП России, с учетом которого вынесено постановление об обращении взыскания на заработную плату Ф. в ООО «Трал» в размере 70% с указанием задолженности по алиментам в сумме 224 003,65 руб. Кроме этого, должнику ограничен выезд из России, составлены акт описи его имущества и протокол об административном правонарушении по ст. 5.35.1 КоАП РФ (вх. № С-400 от 21.02.2022).*

Внесенные в 2021 году изменения в порядок взыскания алиментов<sup>2</sup>, введение дополнительной уголовной и административной ответственности для неплательщиков алиментов<sup>3</sup> нацелены на формирование положительной правоприменительной

<sup>1</sup> Пункт 2.2 ч. 2 ст. 97, ч. 8 ст. 97 УИК РФ.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2021 г. № 1908 «О перечне видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7706.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.35.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 48; Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 499-ФЗ «О внесении изменений в статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 68.



практики, но пока остается ряд нерешенных проблем. В 2022 году сумма взысканных алиментных платежей на детей составила 47,6 млрд руб., что на 14,7 млрд больше показателей 2021 года. Количество неоконченных исполнительных производств о взыскании алиментов на конец 2021 года составляло 782,5 тыс., на конец 2022 года — 771,2 тыс.<sup>1</sup>

В данной связи заслуживает внимания подготовленный Минюстом России законопроект, предусматривающий создание отдельного реестра должников по алиментным обязательствам, в который будут вноситься сведения о должниках, привле-

ченных к административной и уголовной ответственности, а также находящихся в розыске<sup>2</sup>. Этим же законопроектом предлагается наделить судебного пристава-исполнителя правом обращаться в суд с заявлением о признании сделки с имуществом должника недействительной.

Представляется, одним из вариантов повышения эффективности взыскания алиментов могло бы стать создание в Российской Федерации *специального государственного алиментного фонда*. Данная идея поддержана рядом экспертов. Вопрос нуждается в дополнительной проработке.

## ОПЕКА И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО

Граждане жаловались на сложности в оформлении опеки, на отказы органов опеки в возвращении ребенка в семью, на действия и бездействие органов опеки и иных органов при исполнении ими своих обязанностей.

Актуальным в данной сфере остается вопрос обновления семейного законодательства о границах вмешательства органов опеки и попечительства в семью. В настоящее время сенаторами Российской Федерации подготовлен и внесен в Государственную Думу законопроект, в котором учтены наши предложения о необходимости дополнения семейного законодательства нормой о том, что отобрание ребенка у родителей или иных лиц, на попечении которых он находится, является исключительной мерой<sup>3</sup>.

*В октябре 2022 г. состоялось заседание круглого стола на тему «Актуальные проблемы семейного законодательства и практика его применения: вопросы определенности терминологии семейного законодательства». Оно проводилось Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству с нашим участием. В ходе заседания нами рекомендовано ко второму чтению законопроекта учесть предложение о том, что при установлении ребенку статуса «оставшегося без попечения родителей» необходимо отражать все предусмотренные законодательством основания утраты родительского попечения. Такой статус имеет значение для получения льгот и предоставления мер социальной поддержки, закрепленных в законе.*

<sup>1</sup> Письмо ФССП России (№00011/23/43532-ДА от 28.02.2023).

<sup>2</sup> Минюст вынес на обсуждение законопроект о создании реестра должников по алиментам // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/04/20/miniust-vynes-na-obsuzhdenie-zakonoproekt-o-sozdanii-reestra-dolzhnikov-po-alimentam.html> (дата обращения: 28.11.2022).

<sup>3</sup> Проект федерального закона № 157281-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/157281-8> (дата обращения: 24.01.2023).



## МЕДИЦИНСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Чаще всего граждане обращались с просьбами об оказании надлежащей медицинской помощи беременным женщинам и детям (110 обращений) и по вопросам обеспечения лекарственными препаратами (16).

*У жительницы г. Омска Л. ребенок страдает сахарным диабетом, но сотрудники БУЗОО «Городская детская клиническая больница № 3» не принимали мер по обеспечению его лекарственным препаратом «НовоРапид». Мама не смогла сама справиться с ситуацией и обратилась за помощью к Уполномоченному. К делу нами была подключена прокуратура Омской области, и в результате совместных действий **ребенку выдано лекарство, проведена закупка препарата на курс лечения 15 месяцев, а участковый врач-педиатр привлечен к дисциплинарной ответственности. Кроме этого, заявитель-***

***нице возмещены денежные средства за «НовоРапид», приобретенный ею ранее самостоятельно (вх. № Л-226 от 10.03.2022).***

По вопросам оказания медицинской помощи семьям с детьми плотно работали вместе с благотворительным фондом «Круг добра» под руководством протоиерея А. Е. Ткаченко, с которым в ноябре 2022 года заключили соглашение о взаимодействии.

Отрадно, что на 2023 год фонду Правительством Российской Федерации выделено 69,9 млрд руб., за счет которых продолжится обеспечение детей дорогостоящей медицинской помощью, а также необходимыми лекарствами, медицинскими изделиями и ТСП<sup>1</sup>.

По данной теме в системе здравоохранения сохраняются проблемы, о которых говорилось в § 4.3 настоящего доклада.

## ДОМАШНЕЕ НАСИЛИЕ

В своих обращениях заявители в основном указывали на недостаточность принятых мер со стороны органов полиции по их заявлениям о привлечении к ответственности лиц, виновных в домашнем насилии.

*Поступила жалоба М. на бездействие сотрудников полиции Республики Марий Эл по факту домашнего насилия со стороны ее брата Ч. В результате нашей совместной работы с МВД и прокуратурой Республики Марий Эл в **апреле 2022 г. Ч. осужден по ч. 1 ст. 119 УК РФ («Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью»)** к 320 часам обязательных ра-*

***бот, также Ч. поставлен на учет в отделе полиции** как лицо, допускающее правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющее опасность для окружающих (вх. № 1/678 от 08.04.2022).*

В своих ежегодных докладах и на публичных площадках нами неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия дополнительных мер для борьбы с домашним насилием. Тема, к сожалению, не теряет своей актуальности<sup>2</sup>.

Представляется, что положительное значение будет иметь установление законодателем в 2022 году уголовной ответственности

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4153-р «О выделении в 2022 году бюджетных ассигнований на предоставление гранта в форме субсидии Фонду поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра»» // СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9754.

<sup>2</sup> Татьяна Москалькова: Тема защиты женщин от насилия в семье не теряет актуальности // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/11/01/tatiana-moskalkova-tema-zashchity-zhenshchin-ot-nasilija-v-seme-ne-teriaet-aktualnosti.html> (дата обращения: 24.01.2023).



сти за нанесение побоев, совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК РФ, и не содержащих признаков состава преступления, предусмотренного статьей 116 УК РФ, лицом,

имеющим судимость за преступление, совершенное с применением насилия<sup>1</sup>.

Выражаем надежду, что в перспективе найдет свое завершение также и многолетняя работа по созданию комплексного нормативного правового акта в данной сфере.

## МАТЕРИНСКИЙ КАПИТАЛ

Граждане просят помочь получить материнский капитал, расширить направления его использования, оказать содействие в разрешении ситуаций, в которых они оказались в связи с использованием материнского капитала.

*Житель Московской области К. пожаловался на длительное рассмотрение ГУ ПФР № 10 по г. Москве и Московской области заявления его супруги Е. о распоряжении средствами материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий семьи. В связи с нашим*

*обращением в Дмитровскую городскую прокуратуру Московской области **вопрос разрешен оперативно, заявление Е. удовлетворено** (вх. № К-1810 от 10.06.2022).*

Многие заявители просят продолжить работу по расширению целей использования материнского капитала. В частности, по нашему мнению, было бы оправданным и справедливым использование средств материнского капитала для лечения детей, страдающих тяжелыми заболеваниями, в том числе онкологией<sup>2</sup>.

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

По результатам работы **320 жалоб было разрешено положительно**, из них 9 коллективных, 41 — в отношении неопределенного круга лиц. Наша поддержка оказана почти 7 тыс. человек (см. рис. 91).

При нашей поддержке введена в эксплуатацию школа на 1275 мест в городе Улан-Удэ, скорректировано расписание для учащихся 3-го класса МБОУ ВМР «Спасская средняя школа» Вологодской области, принято решение о передаче земельного участка, необходимого для строительства

образовательного учреждения в городе Кубинке Московской области, осуществлены меры в защиту прав и законных интересов учащихся ГБОУ «СОШ № 1265» города Москвы, направленные на устранение нарушений Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Совместно с органами прокуратуры проводилась работа по обеспечению жильем лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4604.

<sup>2</sup> Москалькова предложила разрешить использовать маткапитал для лечения тяжелобольных детей // Информационное агентство «ТАСС»: сайт. URL: <https://tass.ru/obschestvo/14089007> (дата обращения: 24.01.2023).

#### 4.6. СЕМЕЙНЫЕ ПРАВА, МАТЕРИНСТВО, ОТЦОВСТВО И ДЕТСТВО

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022

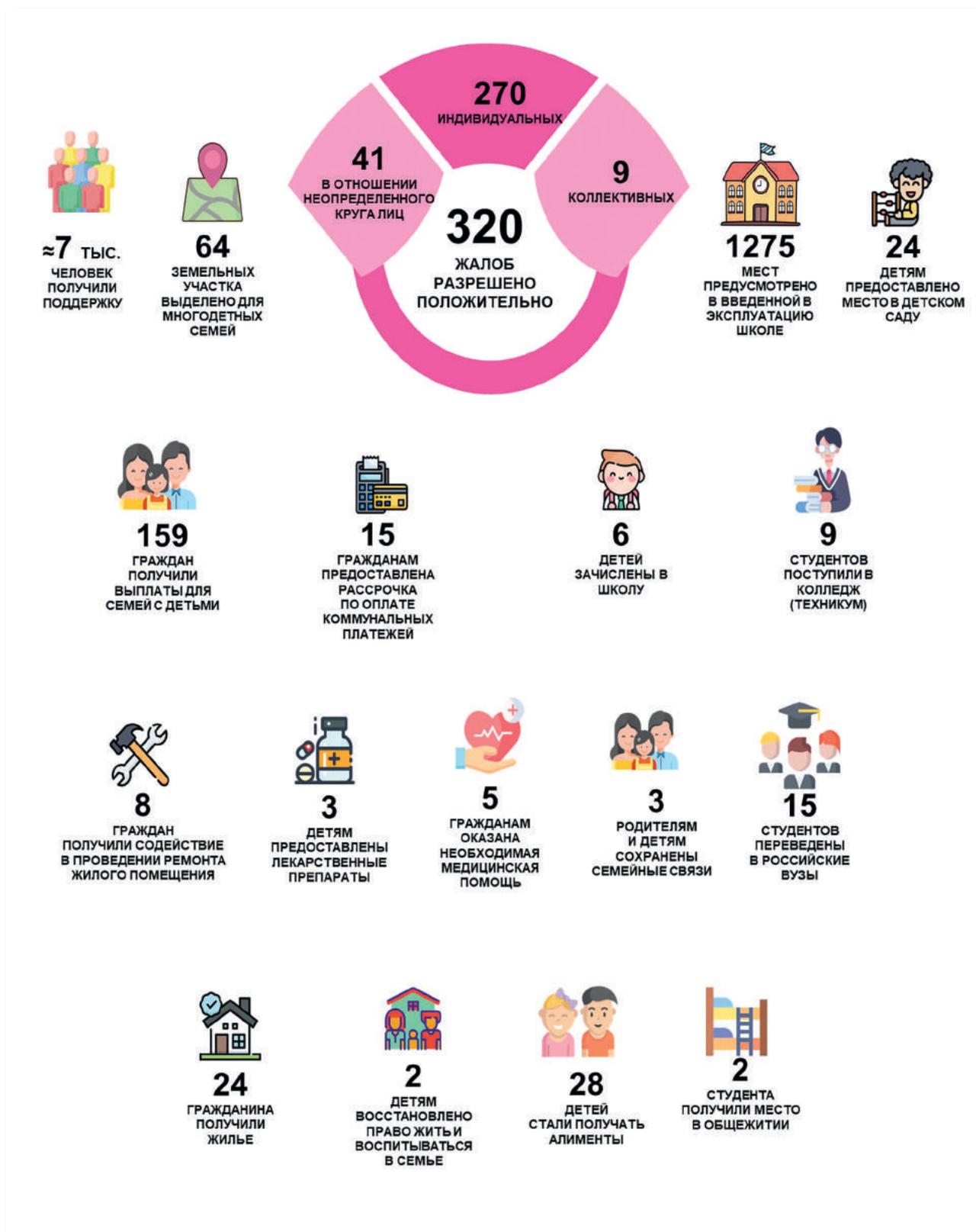


Рис. 91. Основные результаты работы с обращениями по вопросам защиты семейных прав, материнства, отцовства и детства в 2022 году

## 4.7. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

В национальной повестке правозащиты экологические права занимают одно из центральных мест<sup>1</sup>. В рамках проводимой государством политики в области защиты окружающей среды в 2022 году решен целый ряд сложных вопросов, которые в своих тематическом<sup>2</sup> и ежегодных докладах мы поднимали. В частности: получил правовое регулирование вопрос обращения с побочными продуктами животноводства<sup>3</sup>; утверждены научно-техническая программа в области экологического развития России и климатических изменений до 2030 года<sup>4</sup>; критерии и порядок отнесения реализуемых проектов

к климатическим, формы и порядок представления отчета об их реализации<sup>5</sup>; утверждены правила верификации результатов реализации климатических проектов<sup>6</sup>; ведется реестр углеродных единиц и форма договора по проведению операций в нем<sup>7</sup>. С января 2022 года вступили в силу изменения к государственной программе Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», направленные на повышение ее эффективности<sup>8</sup>.

В 2022 году Россия поддержала Пекинскую декларацию XIV саммита БРИКС<sup>9</sup> и Самаркандскую декларацию ШОС<sup>10</sup>, которые

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

<sup>2</sup> См.: Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Право на благоприятную окружающую среду в Российской Федерации» // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/tematicheskie\\_specialnye\\_doklady/docs/doc6.pdf](https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/tematicheskie_specialnye_doklady/docs/doc6.pdf) (дата обращения: 04.11.2022).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 248-ФЗ «О побочных продуктах животноводства и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. I). Ст. 5215.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2022 г. № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы» // СЗ РФ. 2022. № 8. Ст. 1151.

<sup>5</sup> Приказ Минэкономразвития России от 11 мая 2022 г. № 248 «Об утверждении критериев и порядка отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам, формы и порядка представления отчета о реализации климатического проекта» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202205310004> (дата обращения: 02.11.2022).

<sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2022 г. № 455 «Об утверждении Правил верификации результатов реализации климатических проектов» // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 2115.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 790 «Об утверждении Правил создания и ведения реестра углеродных единиц, а также проведения операций с углеродными единицами в реестре углеродных единиц» // СЗ РФ. 2022. № 19. Ст. 3208; постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 2022 г. № 905 «Об утверждении формы типового договора на оказание оператором услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц» // СЗ РФ. 2022. № 22. Ст. 3655.

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2021 г. № 2358 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. II). Ст. 9187.

<sup>9</sup> Пекинская декларация XIV саммита БРИКС (принята 23 июня 2022 г.) // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5819> (дата обращения: 13.12.2022).

<sup>10</sup> Самаркандская декларация Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (принята 16 сентября 2022 г.) // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5841> (дата обращения: 13.12.2022).



открывают новые просторы для сотрудничества государств данных интеграционных сообществ в области охраны окружающей среды, в том числе в рамках Программы «Зеленого пояса» ШОС<sup>1</sup>.

В докладах за 2020–2021 годы ставился вопрос защиты прав жителей особо охраняемых территорий, в том числе центральной экологической зоны Байкальской природной территории<sup>2</sup>. Наши предложения приняты и реализуются<sup>3</sup>. В 2022 году нами совместно с Генпрокуратурой России и органами исполнительной власти Республики Бурятия продолжен мониторинг исполнения решений, направленных на повышение качества жизни граждан, проживающих в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее — экологическая зона), в рамках исполнения федеральных проектов<sup>4</sup>. По результатам мониторинга отмечаем, что по этому вопро-

су есть определенное движение вперед. Байкальской межрегиональной природоохранной прокуратурой приняты меры прокурорского реагирования, направленные на своевременную реализацию плана мероприятий по развитию системы обращения с ТКО на территории Республики Бурятия, включая организацию обращения с отходами в экологической зоне. Правительством Республики Бурятия проводится работа по заключению концессионных соглашений с публично-правовой компанией «Российский экологический оператор» о проектировании и строительстве объектов обращения с ТКО в поселке Селенгинск Кабанского района, селе Нижний Саянтуй Тарбагатайского района. В бюджете Республики Бурятия предусмотрено 29 млн руб. для создания инфраструктуры в рассматриваемой сфере, в том числе на территории экологической зоны.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году поступило **310 обращений** указанной тематики. Это заметно меньше, чем в предыдущие годы (в 2021 году — 382, в 2020 году — 504). При этом снижение числа жалоб в данном секторе произошло рав-

номерно по всем вопросам. Сказываются принимаемые государством меры по оздоровлению экологической обстановки. Тематику обращений граждан в данном секторе видно на рис. 92.

## ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ

Обращения этой категории в основном касались ненадлежащего использования земельных участков, приводящего к их порче и деградации, а также недостаточ-

ной, по мнению заявителей, эффективности контрольно-надзорной деятельности компетентных государственных и муниципальных органов. В ряде случаев факты, из-

<sup>1</sup> Заседание Совета глав государств – членов ШОС // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/66706> (дата обращения: 13.12.2022).

<sup>2</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 01.12.2022); Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2021/04/01/rg-publikuet-doklad-o-deiatelnosti-upolnomochennogo-po-pravam-cheloveka-za-2020-god.html> (дата обращения: 06.12.2021).

<sup>3</sup> Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2020 году» // Минприроды России: официальный сайт. URL: [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/o\\_sostoyanii\\_ozera\\_baykal\\_i\\_merakh\\_po\\_ego\\_okhrane/gosudarstvennyy\\_doklad\\_o\\_sostoyanii\\_ozera\\_baykal\\_i\\_merakh\\_po\\_ego\\_okhrane\\_v\\_2020\\_godu/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/o_sostoyanii_ozera_baykal_i_merakh_po_ego_okhrane/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_ozera_baykal_i_merakh_po_ego_okhrane_v_2020_godu/) (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>4</sup> Ответ исх. № 42/1-742-2021/Он43191-22 от 08.08.2022.



Рис. 92. Тематика и количество обращений по вопросам защиты права на благоприятную окружающую среду за 2020–2022 годы

ложенные в жалобах, подтвердились, в связи с чем были приняты меры реагирования.

От жителей п. Зарождение Краснодарского края поступила жалоба, в которой они сообщали о нарушении санитарно-эпидемиологического законодательства при обработке смежных земельных участков ядохимикатами. Краевой прокуратурой осуществлена проверка. **Доводы заявителей подтвердились.** Установлено, что ОАО «Агроном» осуществлялась обработка садов пестицидами. При этом население было не оповещено, применялись химикаты, не внесенные в государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разре-

шенных к применению на территории Российской Федерации. В этой связи в адрес руководителя ОАО «Агроном» **внесено представление, выдано предписание об устранении нарушений, а виновные лица привлечены к административной ответственности** (вх. № ВН68132-221 от 15.02.2022).

К проблемам в сфере земельных отношений можно отнести несовершенство существующей процедуры изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения, не используемых по назначению либо используемых с нарушениями требований законодательства, которая позволяет недобросовестным землепользователям избегать ответственности и со-



ответственно — изъятия земель. Полагаем, что решению данной проблемы будет способствовать принятый в ноябре 2022 года федеральный закон, направленный на оптимизацию механизма изъятия земельных

участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации<sup>1</sup>.

## ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Актуальной темой в обращениях по вопросам охраны атмосферного воздуха традиционно остается несоблюдение хозяйствующими субъектами требований санитарно-эпидемиологического законодательства, что влечет за собой снижение качества атмосферного воздуха.

В своих жалобах заявители указывали на несоблюдение хозяйствующими субъектами установленного порядка обращения с отходами производства и потребления. В основном вопросы были связаны со строительством, расширением, эксплуатацией мусороперерабатывающих заводов и полигонов ТКО, размещением несанкционированных свалок, несоблюдением требований к хранению и утилизации ТКО, а также

трудностями реализации реформы в указанной сфере.

*Из п. Найстенъярви Суоярвского района Республики Карелия поступила жалоба гражданина И. на несоблюдение администрацией МО «Суоярвский район» требований законодательства в сфере хранения и утилизации ТКО на территории поселка. Мы попросили прокуратуру Республики Карелия провести проверку. Из ответа следовало, что п. Найстенъярви не учтен в реестре и схемах размещения мест (площадок) накопления ТКО, расположенных на территории городского и сельских поселений, входящих в со-*



Фото: открытые источники

Мусороперерабатывающий завод в Московской области

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 507-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8801.

*став МО «Суоярвский район», поэтому там образовалась стихийная свалка. В целях восстановления прав поселян в суд направлено исковое заявление об обязанности администрации установить в поселке места накопления ТКО и включить их в реестр. Иск удовлетворен (вх. № И-119 от 22.02.2022).*

К сожалению, необходимо отметить, что сроки проведения так называемой «мусорной реформы», которая предполагает расширение строительства мусороперерабатывающих заводов и сокращение объектов размещения ТКО вместо мусорных свалок, в очередной раз перенесены (с 1 января 2023 г. на 1 января 2026 г.)<sup>1</sup>. Полагаем, что это снижает гарантии прав граждан в данной сфере.

Еще одна проблема традиционно связана со строительством и эксплуатацией мусороперерабатывающих заводов и полигонов ТКО, и, в первую очередь, с отсутствием полной и достоверной информации о намечаемой деятельности и об оценке ее воздействия на окружающую природную среду. Зачастую именно информационный вакуум служит фактором социальной напряженности в районах предполагаемого

размещения таких предприятий. Поэтому механизм своевременного информирования граждан обо всех проводимых мероприятиях, связанных со строительством, расширением, эксплуатацией мусороперерабатывающих заводов и полигонов ТКО, а также о мероприятиях, связанных с реализацией реформы в указанной сфере, нуждается в совершенствовании.

Вопросы охраны атмосферного воздуха стали предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, которым были признаны неконституционными положения федерального законодательства<sup>2</sup> в той мере, в какой они четко не определяют основания, при которых хозяйствующий субъект обязан заключать с учреждением в области гидрометеорологии возмездный договор для получения прогнозов неблагоприятных метеорологических условий — чтобы в периоды таких неблагоприятных условий снижать выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ<sup>3</sup>. В этой связи Правительством Российской Федерации подготовлен проект постановления «О представлении информации общего назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях»<sup>4</sup>. Выражаем надежду на его скорейшее принятие.

## ОХРАНА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Наиболее актуальными в секторе обращений, затрагивающих охрану водных объектов, остаются вопросы соблюдения режи-

ма санитарной охраны береговой полосы и водоохраных зон, а также загрязнения водных объектов в результате несоблюде-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2022 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9349.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2021 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона “О гидрометеорологической службе”, пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Валмакс”» // СЗ РФ. 2021. № 41. Ст. 7064.

<sup>4</sup> Проект постановления Правительства Российской Федерации «О представлении информации общего назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#search=02/07/10-21/00122070&npr=122070> (дата обращения: 01.12.2022).

#### 4.7. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



Фото: открытые источники



*Международная научно-практическая конференция, приуроченная к 20-летию Института Акыйкатчы (Омбудсмана) Киргизской Республики, «Права человека на благоприятную окружающую среду в аспекте предпринимательской деятельности». Октябрь 2022 года*

ния производственными предприятиями требований природоохранного законодательства.

*Из Ивановской области поступила жалоба М. на нарушение водного и земельного законодательства при отсутствии особого режима правовой охраны водного объекта — р. Волги на территории данного региона. В этой связи в прокуратуру ЦФО направлено обращение. Получен ответ из Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры. В нем говорится, что местоположение береговой линии Горьковского водохранилища (р. Волга) не зафиксировано в ЕГРН, и это является нарушением закона. В целях исправления ситуации был заключен контракт на проведение работ по описанию границ водных объектов, в том числе Горьковского водохранилища. В настоящее время **нарушения устранены** (вх. № 8941 от 17.05.2022).*

Вместе с тем необходимо отметить, что на территории Волжского бассейна сохраняется проблема обеспечения населения питьевой и технической водой, которая обусловлена периодически возникающим маловодьем и заброшенностью гидротехнических сооружений. Для определенных районов реки Волги характерна неблагоприятная экологическая обстановка, в том числе ввиду отсутствия современных очистных сооружений на промышленных предприятиях. Данной проблематике был посвящен VI правозащитный экологический форум «Волга — территория экологии», проведенный в сентябре 2022 года Уполномоченным по правам человека в Ивановской области С.А. Шмелевой с нашим участием<sup>1</sup>.

Осознавая значимость реки Волги как центральной водной артерии России, государство реализует приоритетный проект «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги»<sup>2</sup>.

Однако необходимо отметить, что напряженная экологическая ситуация сло-

<sup>1</sup> Тема защиты экологических прав граждан под пристальным вниманием правозащитников // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://ombudsmanrf.org/press\\_centre/news/7fe7fdb6-4ba5-4beb-959d-dd730326489a](https://ombudsmanrf.org/press_centre/news/7fe7fdb6-4ba5-4beb-959d-dd730326489a) (дата обращения: 01.12.2022).

<sup>2</sup> Приоритетный проект «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» (паспорт приоритетного проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 августа 2017 г.) // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://government.ru/projects/selection/670/29362/> (дата обращения: 01.12.2022).

жилась и в бассейнах иных водных объектов (поверхностные воды бассейнов рек Дона, Кубани, Терека, рек бассейна Балтийского моря и Черного моря). В связи с этим считаем возможным рекомендовать Минприроды России рассмо-

треть вопрос об обеспечении разработки и реализации программных документов (проектов), направленных на сохранение отдельных водных объектов, характеризующихся высокой степенью загрязнения и низким качеством воды.

## СОХРАНЕНИЕ ЛЕСНОГО ФОНДА

Граждане сообщали о незаконной вырубке зеленых насаждений, а также о нарушениях, связанных с переводом земель лесного фонда в земли иных категорий и их предоставлением, в том числе под осуществление строительства.

*Жительница Песчанокопского района Ростовской области С. пожаловалась на незаконное уничтожение лесных насаждений на земельных участках сельскохозяйственного назначения, правообладателем которых является ООО «Им. Кирова». В этой связи в прокуратуру Ростовской области было направлено обращение, и действительно, выяснилось, что одна из лесополос, имеющая в том числе важное рекреационное значение, отсутствует. По факту нарушения закона директору ООО «Им. Кирова» **внесено представление, по итогам удовлетво-***

**рения которого виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности, нарушения закона устранены** (вх. № 10857 от 20.06.2022).

Колоссальный экологический ущерб лесному хозяйству, да и всей природе, наносят лесные пожары, которые **в большинстве случаев происходят по вине человека**. В частности, системой дистанционного мониторинга Рослесхоза зафиксировано более 17 тыс. лесных пожаров, пройденная огнем площадь к концу августа достигла 8,4 млн гектаров<sup>1</sup>. Природные пожары, произошедшие в Рязанской области в августе 2022 года, смог от которых распространился на территории г. Москвы и Московской области, нанесли ущерб в размере более 200 млн руб. землям лесного фонда. На пострадавших территориях велись работы по ликвидации последствий пожаров.

## ВОПРОСЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Тематика обращений по вопросам землепользования показана на рис. 93. Как видим, количество обращений по вопросам защиты земельных прав в 2022 году уменьшилось, в основном за счет снижения количества жалоб по частноправовым земельным спорам.

Основная часть обращений в связи с реализацией прав землепользователей поступила по вопросам *земельных споров между гражданами*. Наиболее распространенными в данной категории об-

ращений остаются вопросы согласования границ земельных участков, соблюдения требований земельного, санитарно-эпидемиологического и градостроительного законодательства при возведении построек. Немало жалоб поступает на действия соседей, которыми создаются препятствия в пользовании земельными участками и размещенными на них строениями, а также споры в рамках реализации гражданско-правовых сделок с земельными участками.

<sup>1</sup> Почему лесных пожаров становится все больше и как с этим бороться // РГ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/09/08/suhaia-groza-ne-beda.html> (дата обращения: 15.11.2022).



Рис. 93. Тематика обращений по вопросам землепользования в 2020–2022 годах

Из Волгоградской области к нам поступила жалоба гражданки Д., которая рассказала, что ее сосед в нарушение градостроительных норм **возвел по границе земельных участков глухое ограждение высотой более 4 м.** Для проверки действий органов

местного самоуправления в сфере муниципального земельного контроля в Урюпинскую межрайонную прокуратуру направлено обращение. По итогам проверки главе г.о. Урюпинск внесено представление. Сосед Д. привлечен к административной от-

**ветственности за нарушение Правил землепользования и застройки** (вх. № 4511 17.03.2022).

Шестая часть обращений в сфере землепользования касалась *внесения сведений в ЕГРН и исправления воспроизведенных в нем реестровых ошибок*.

В ряде случаев также ошибки были допущены в связи с переходом из одной системы координат в другую, недостаточной точностью геодезического оборудования в прежние годы, длительными процессами актуализации картографической основы. Таким образом, зачастую кадастровые ошибки совершены самими органами публичной власти. С учетом изложенного перекладывание бремени по их устранению

на землепользователей, зачастую относящихся к социально незащищенным категориям граждан, является одной из существенных проблем правоотношений в сфере земельных отношений. Полагаем, что возможным выходом из ситуации стала бы разработка Правительством Российской Федерации нормативного правового акта для решения вопроса исправления воспроизведенных в ЕГРН реестровых ошибок силами самого Росреестра.

Сохраняют актуальность и иные проблемы в сфере защиты права на благоприятную окружающую среду и права собственности на землю, которые характеризуются в упоминаемом выше тематическом докладе Уполномоченного «Право на благоприятную окружающую среду».

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

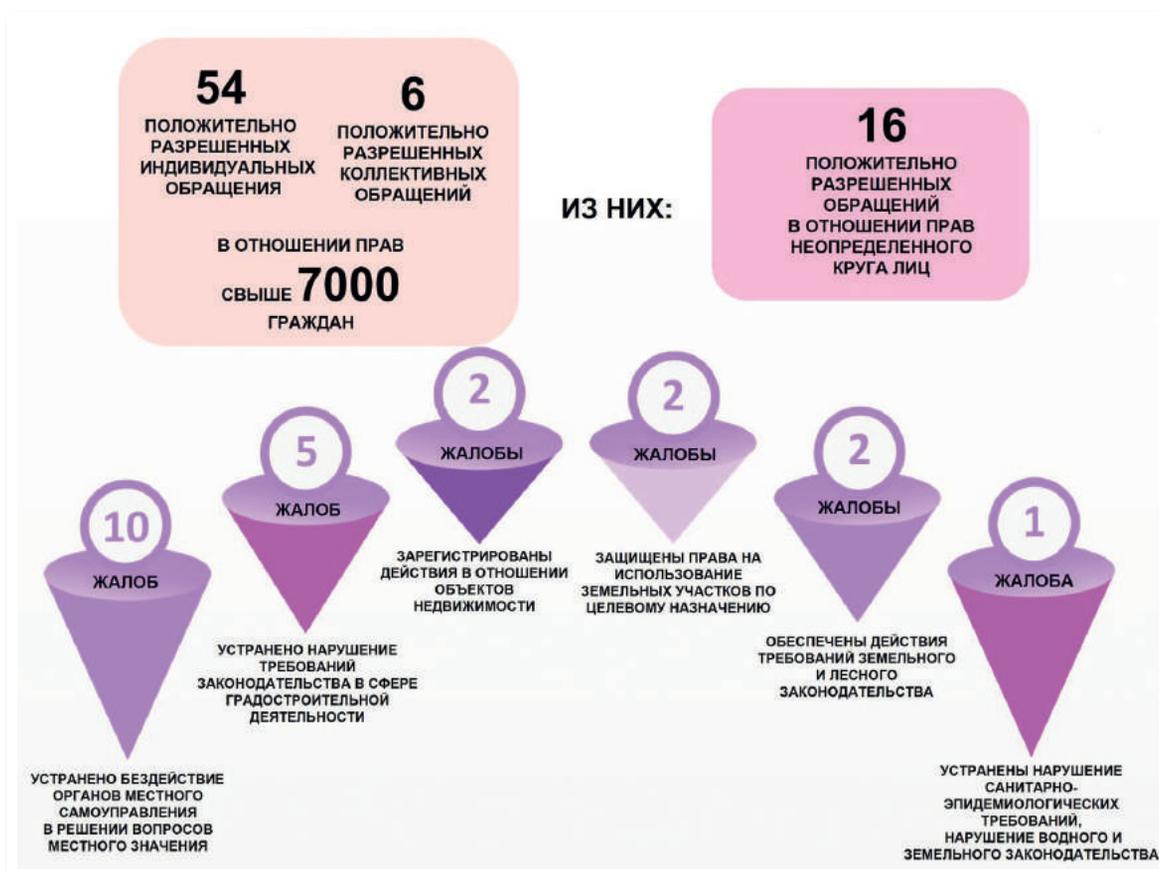


Рис. 94. Основные результаты работы с обращениями по вопросам защиты права на благоприятную окружающую среду и права собственности на землю в 2022 году

#### 4.7. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022



По результатам рассмотрения обращений во взаимодействии с компетентными органами государственной власти оказано содействие в защите прав по 54 индивидуальным и 6 коллективным обращениям в отношении свыше 7 тыс. граждан, а в 16 случаях защищены права неопределенного круга лиц (см. рис. 94).

Анализ обращений показывает, что зачастую граждане сталкиваются с затруднениями ввиду значительного массива нормативных правовых актов, регулирующих экологические правоотношения. В этой связи представляется чрезвычайно важ-

ным усилить работу в области правового просвещения по наиболее актуальным вопросам природоохранного законодательства. Полагаем необходимым создание эффективной модели экологического просвещения в Российской Федерации, о чем мы говорили в предыдущем докладе. Шагом в этом направлении является разработанная в 2022 году, в том числе с учетом наших предложений, в Институте стратегии развития образования РАО Концепция экологического образования в системе общего образования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Концепция экологического образования в системе общего образования (одобрена в апреле 2022 г. решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию) // Минпросвещения России: официальный сайт. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/3da3f2dbd81de632a44729cf4fc40ea9/download/4946/> (дата обращения: 01.12.2022).

**12 519**  
обращений

по вопросам защиты права  
человека в уголовном процессе

**908** участникам уголовного процесса  
оказано содействие в восстановлении  
прав

**832** акта реагирования внесено органами  
прокуратуры по ходатайствам  
Уполномоченного



## Глава 5

# ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

5.1. Права человека в уголовном процессе: системные проблемы и общая характеристика обращений



5.2. Защита прав обвиняемых, подсудимых и осужденных



5.3. Защита прав потерпевших от преступлений



#уголовныйпроцесс  
#защитаправподозреваемых  
#защитаправпотерпевших  
#защитаправобвиняемых  
#справедливыйсуд



## 5.1. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году исполнилось 20 лет со дня вступления в силу действующего Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, который явился существенным шагом вперед на пути повышения гарантий прав его участников. В нем впервые были закреплены принципы уважения чести и достоинства личности, охраны прав и свобод человека и гражданина и состязательности сторон, нормы о свидетельском иммунитете, реабилитации невиновных, судебном контроле за действиями и решениями, ограничивающими конституционные права граждан (обыском, применением мер пресечения в виде заключения под стражу и домашнего ареста), о суде присяжных, международном сотрудничестве и многие другие. Закреплено его двуединое назначение, состоящее в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и в защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Эти и многие другие новеллы сыграли положительную роль в повышении эффек-

тивности расследования преступлений и отправления правосудия по уголовным делам.

Введение впервые в уголовном процессе предварительного судебного контроля впоследствии, по оценкам экспертов, положительно повлияло на законность деятельности дознавателя, следователя и прокурора в досудебном производстве при возбуждении и расследовании уголовных дел<sup>1</sup>.

Этой теме посвящен круглый стол, состоявшийся 21 декабря 2022 г. в Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

Анализ поступающих в адрес Уполномоченного жалоб позволяет сделать вывод о наличии в сфере уголовно-процессуальной деятельности ряда системных проблем концептуального характера, которые крайне отрицательно сказываются на достижении ее главной цели — вынесении справедливых решений. Они порождаются несовершенством как законодательства, так и правоприменительной практики.



Круглый стол Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Декабрь 2022 года

<sup>1</sup> Доказывание и принятие решений в состязательном уголовном судопроизводстве: монография / Е. К. Антонович, Т. Ю. Вилкова, Л. М. Володина и др.; отв. ред. Л. Н. Масленникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2022. 448 с.



Одна из наиболее распространенных тем жалоб на действия следователя и дознавателя — необоснованный отказ в удовлетворении ходатайств обвиняемого и его защитника о приобщении к делу материалов, имеющих существенное значение по делу. Ряд из них в ходе инициированных нами проверок, проведенных в рамках прокурорского надзора или ведомственного контроля, подтвердились. Представляется, что причины этой ситуации заключаются в том, что следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания и орган дознания наряду с прокурором отнесены в УПК РФ к стороне обвинения (пункт 47 статьи 5), что психологически нацеливает указанных должностных лиц и органы на собирание обвинительных доказательств. При этом у стороны обвинения, в отличие от стороны защиты, больше процессуальных возможностей по собиранию доказательств. В результате в настоящее время УПК РФ не в полной мере обеспечивает соблюдение принципа состязательности сторон и равенства участников процесса на досудебных стадиях.

Надо признать, что еще на стадии подготовки проекта уголовно-процессуального закона велись дискуссии относительно **процессуального статуса следователя и дознавателя**. Было немало противников их отнесения к стороне обвинения. В частности мной, тогда работавшей в правовом подразделении МВД России, также высказывалось опасение, что такое решение может на практике стимулировать обвинительный уклон. Время показало, как представляется, уязвимость данного положения, и указанная норма подлежит, на наш взгляд, пересмотру. Следователь и дознаватель, как и судья, должны получить особый статус должностных лиц, нацеленных на собирание как обвинительных, так и оправдательных доказательств. До принятия этого глобального решения в целях повышения эффективности реализации принципа состязательности предлагает-

ся закрепить в УПК РФ положение о том, что материалы, предоставленные стороной защиты, подлежат обязательному приобщению к уголовному делу.

Другая важнейшая тема уголовного процесса связана с **порядком возбуждения уголовного дела**. Этой проблеме ранее уделялось внимание в предыдущих ежегодных докладах Уполномоченного на основе глубокого изучения жалоб граждан. В 2022 году аргументы, высказанные в пользу реформирования этой стадии уголовного процесса, только укрепились. Они рассматриваются в параграфе 5.3.

На наш взгляд, современная модель досудебного производства, представляющая собой растянутую во времени деятельность государственных органов, уже сама по себе является существенным ограничением доступа человека к правосудию. Повышению эффективности расследования преступлений, в первую очередь, по защите прав потерпевших, будет отвечать такой порядок, при котором все следственные действия смогут начинаться сразу после регистрации заявления о преступлении. При этом момент придания заявителю статуса потерпевшего должен совпадать по времени с началом производства по делу.

К числу системных проблем, связанных с грубым нарушением конституционных прав граждан, относится также **отсутствие в УПК РФ нормы о предельных сроках содержания под стражей** в порядке меры пресечения после окончания расследования, на судебных стадиях. Если на стадии предварительного расследования максимальные сроки содержания под стражей четко регламентированы законом, то на этапе рассмотрения судом дела по существу такие ограничения не установлены, что влечет длительное нахождение в условиях изоляции от общества лиц, вина которых еще не установлена вступившим в силу приговором суда. На необходимость «строго следить за соблюдением разумных сроков расследования» указал в своем выступлении на коллегии Генеральной



прокуратуры в марте 2023 года Президент Российской Федерации В. В. Путин<sup>1</sup>. Такая ситуация обязательно должна быть исправлена.

Резервом для повышения гарантий прав участников уголовного процесса видится установление правовой **регламентации деятельности Уполномоченного**. В настоящее время ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает комплекс действий, который нами реализуется в сфере уголовного судопроизводства. К ним относятся, в частности, следующие полномочия: получение копий процессуальных документов; ознакомление с материалами следственных проверок; изучение уголовных дел, решения по которым вступили в законную силу, и дел, прекращенных производством; обращение в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

Отчасти пробел уголовно-процессуального закона восполняется практикой правоприменения. Так, Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 25 июня 2019 г. № 19 «О применении норм главы 47.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» разъяснил, что ходатайство Уполномоченного является самостоятельным поводом для проверки судом кассационной инстанции вступившего в законную силу судебного решения, такое ходатайство подается и подлежит рассмотрению в те же сроки и в том же порядке, что и кассационные жалоба, представление. Однако полагаем,

что в целях правовой определенности вопросы реализации компетенции Уполномоченного в уголовном процессе должны найти отражение в УПК РФ.

Современные реалии с неизбежностью ставят вопрос о **цифровизации уголовно-процессуальной деятельности**. В минувшие годы проблема доступности правосудия, реализации субъективных прав участников процесса обрела особую актуальность в условиях распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, которая способствовала ускоренному становлению и *развитию механизмов электронного и цифрового правосудия* в России.

Очередной шаг в этом направлении был сделан в декабре 2021 года принятием разработанных при нашем участии изменений в УПК РФ<sup>2</sup>, регламентирующих проведение отдельных следственных действий (допрос, очная ставка, опознание) посредством видеоконференцсвязи. В результате были созданы более комфортные условия как для граждан, являющихся участниками уголовного процесса, так и для должностных лиц, осуществляющих расследование. Изменения положительно сказались и на соблюдении установленных сроков расследования, способствовали более эффективному и своевременному выяснению всех обстоятельств совершения преступлений.

В рамках развития темы цифровизации уголовного процесса в декабре 2022 года законодатель принял еще один важный закон — об участии в судебных заседаниях подсудимых и других участников уголовного процесса с использованием видеоконференцсвязи<sup>3</sup>. Однако применение этого и других законов, регулирующих процессы цифровизации уголовно-

<sup>1</sup> Расширенное заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 15 марта 2023 г. // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70678> (дата обращения: 20.03.2023).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 501-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 70.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 610-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. 1). Ст. 57.



Конференция по теме: «Вопросы защиты прав граждан с применением цифровых технологий в уголовном процессе». Декабрь 2022 года

процессуальной деятельности, на практике порождает немало вопросов.

В этой связи 20 декабря 2022 г. в Доме прав человека нами проведена большая научно-практическая конференция на тему: «Вопросы защиты прав граждан с применением цифровых технологий в уголовном процессе», участники которой отметили необходимость продолжения дальнейшего расширения использования цифровых технологий в уголовном процессе, включая введение электронного документооборота и расширение перечня следственных действий, осуществляемых дистанционно. Вместе с тем эта работа должна сопровождаться детализацией процедур с использованием цифровых технологий, определенных как в законах, так и в подзаконных актах.

Участники конференции обсудили результаты состоявшегося в 2020 году эксперимента по проведению дистанционных свиданий адвокатов со своими подзащитными, который получил положительные отзывы адвокатско-

го сообщества, и поддержали предложение о дополнении в статью 89 УИК РФ и статью 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>1</sup> в части предоставления подозреваемым, обвиняемым и осужденным свиданий для оказания юридической помощи путем использования систем видеоконференцсвязи. Дополнения предусматривают дистанционные свидания с адвокатами с возможностью сохранения адвокатской тайны, необходимые для обеспечения возможности неукоснительного соблюдения прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе при введении режима особых условий<sup>2</sup>.

Принимая во внимание, что создание интернет-канала для общения адвокатов с подзащитными, содержащимися под стражей, является одной из целей федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федера-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

<sup>2</sup> ФСИН России предоставила СПЧ подробную информацию о мерах предупреждения коронавирусной инфекции в колониях и СИЗО // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека: официальный сайт. URL: [http://www.president-совет.ru/presscenter/news/fsin\\_rossii\\_predostavila\\_spch\\_podrobnuyu\\_informatsiyu\\_o\\_merakh\\_preduprezhdeniya\\_koronavirusnoy\\_infek/](http://www.president-совет.ru/presscenter/news/fsin_rossii_predostavila_spch_podrobnuyu_informatsiyu_o_merakh_preduprezhdeniya_koronavirusnoy_infek/) (дата обращения: 28.12.2022).

ции»,<sup>1</sup> полагаем, что дистанционный формат свиданий адвокатов и их подзащитных должен найти свое скорейшее закрепление в федеральном законе.

Как уже отмечалось в Докладе за 2021 год, построение уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий, выдвигает на первый план организационный аспект (создание онлайн-платформ, сайтов, использование видеоконференций и пр.), что, в свою очередь, требует внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство<sup>2</sup>.

Поэтому вопрос о создании платформы ГАС «Доступ к правосудию», представляющей собой коллаборацию иных государственных автоматизированных систем (ГАС «Правосудие», ГАС правовой статистики и др.), не теряет своей актуальности.

*Данный вопрос также поднимался на X Всероссийском съезде судей, в ходе которого сообщалось о создании супер-сервиса «Правосудие онлайн», запуск которого запланирован на 2024 г. Он позволит перевести электронное правосу-*



*Заседание секции Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации по актуальным вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в уголовном процессе. Ноябрь 2022 года*

<sup>1</sup> Утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7. Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 28.12.2022).



*дие на качественно новый уровень, в том числе путем внедрения систем дистанционной подачи и получения судебных документов, а также дистанционного участия в судебном процессе<sup>1</sup>.*

Целый комплекс правозащитных задач возникает в связи с **проведением специальной военной операции на Украине**. Круг решаемых в этой связи вопросов достаточно широк — от уголовно-правовой защиты прав военнослужащих до активизации законодательного сопровождения процесса интеграции новых субъектов Российской Федерации (ДНР, ЛНР, Запорожская и Херсонская области) в федеральное уголовно-процессуальное правовое поле.

Рассматривая обращения военнослужащих, участвующих в специальной военной операции, и их родственников, нами инициировано проведение 35 процессуальных проверок следственными органами, 32 из которых завершены возбуждением уголовных дел по фактам применения украинскими нацистами незаконных методов ведения войны, убийств, истязаний, хищения имущества, мошенничества и другим составам преступлений.

Федеральными конституционными законами о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области<sup>2</sup>

до 1 января 2026 г. установлен переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, в систему российских органов государственной власти. Вместе с тем пока еще не принят федеральный закон, регламентирующий особенности **применения положений УК РФ и УПК РФ на территории новых субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>**, что создает существенные сложности при проведении доследственных проверок, расследовании и рассмотрении судами уголовных дел, производство по которым начато до вступления данных субъектов в состав России, а также при обжаловании решений судов, принятых на основании законодательства, ранее действовавшего на территории указанных регионов. На это обратил особое внимание Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем выступлении на X Всероссийском съезде судей, отметив приоритеты судебной системы, связанные с вхождением в состав нашего государства четырех новых регионов<sup>4</sup>.

Активизация миграционных процессов в период проведения СВО обнажила проблему правоприменительной практики, связанную с *привлечением граждан к уголовной ответственности за фиктивную регистрацию в жилых помещениях и постановку на ми-*

<sup>1</sup> Гуманизация и открытость: ключевые тренды X Всероссийского съезда судей // Верховный Суд Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://vsrf.ru/press\\_center/mass\\_media/31842/](https://vsrf.ru/press_center/mass_media/31842/) (дата обращения: 28.12.2022).

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6932; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6933.

<sup>3</sup> Проект федерального закона № 246425-8 «О применении положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области» // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/246425-8> (дата обращения: 14.03.2023).

<sup>4</sup> Гуманизация и открытость: ключевые тренды X Всероссийского съезда судей // Верховный Суд Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://vsrf.ru/press\\_center/mass\\_media/31842/](https://vsrf.ru/press_center/mass_media/31842/) (дата обращения: 28.12.2022).



грационный учет граждан России, иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства (статьи 322.2 и 322.3 УК РФ). В условиях проводимой специальной военной операции люди, проявляя сострадание и милосердие к лицам, ранее проживавшим в местах проведения боевых действий, регистрировали их в своих жилых помещениях, помогая устроиться на работу, получить социальные гарантии и пр. В итоге иногда благое дело оказывалось для добрых граждан поводом для уголовного преследования. При этом многие люди узнавали о преступном характере своих действий только после возбуждения уголовных дел. В этой связи необходимо активизировать правопросветительскую работу, а также рассмотреть вопрос внесения изменений в ведомственные нормативные акты в указанной сфере. Например, в картотке, заполняемой принимающей стороной, предупреждать гражданина об ответственности за фиктивную регистрацию.

*В Белгородскую область из ЛНР прибыла гражданка Д. с большой семьей. Им негде было жить, и она обратилась*

*к своей знакомой Е. за помощью с регистрацией по месту пребывания. Е. помогла, однако, оказав посильное содействие беженцам с детьми, сама стала фигурантом уголовного дела за нарушение миграционного законодательства. Приговором мирового судьи г. Шебекино Белгородской области она была осуждена по ст. 322<sup>2</sup> УК РФ за фиктивную постановку на учет иностранного гражданина. Борясь за свои права, Е. подала ходатайство о прекращении уголовного дела на основании п. 2 примечаний к ст. 322<sup>2</sup> УК РФ, но суд ей отказал. Тогда в целях восстановления справедливости Д. обратилась к нам и получила поддержку. Подключив областную прокуратуру, мы провели совместную проверку и на стадии апелляционного рассмотрения дела добились отмены приговора суда первой инстанции. **Уголовное дело в отношении Е. прекращено** на основании ч. 1 ст. 28 УПК РФ и п. 2 примечаний к статье 322<sup>2</sup> УК РФ (вх. № КЛ-449 от 09.06.2022).*

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

Поток поступающих к нам жалоб на нарушения прав человека в уголовно-процессуальной сфере достаточно велик и составляет до четверти от всех обращений к Уполномоченному (в 2022 году — **12519**).

По сравнению с прошлым годом произошло незначительное снижение количества обращений на 4,3% за счет уменьшения числа жалоб на объективность, полноту и сроки последственных проверок, что в определенной мере обусловлено снижением количества зарегистрированных преступлений.

В структуре обращений **преобладают заявления в защиту прав и интересов подозреваемых и обвиняемых (7843)**. Почти в полтора раза меньше (**4592**) поступило обращений в **защиту прав потерпевших** и незначительное количество (**84**) в отно-

шении **иных участников уголовного процесса**, включая адвокатов, свидетелей, экспертов и других.

В обращениях сообщалось о нарушении разумных сроков уголовного судопроизводства на всех стадиях, о необоснованном предъявлении обвинения, о нарушении порядка применения мер процессуального принуждения, о несправедливости приговоров.

Наибольшее количество обращений касалось вопросов соблюдения прав граждан органами предварительного следствия (**6666**), дознания (**1936**) и суда (**3637**). Существенно меньше заявители жаловались на прокуратуру (**199**), органы уголовно-исполнительной системы (**18**) и прочие органы (**63**).

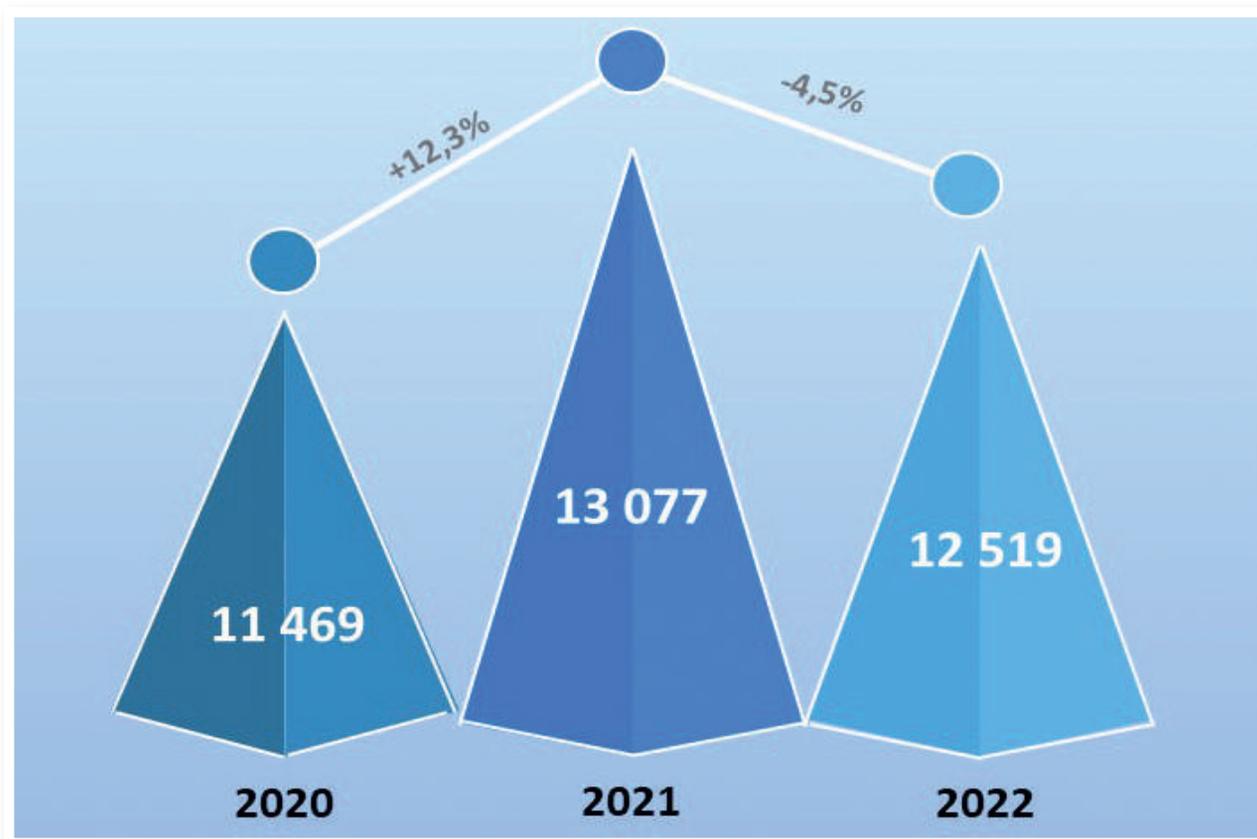


Рис. 95. Динамика поступления обращений по вопросам защиты прав человека в уголовном процессе в 2020–2022 годах

### СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ

Тематика поступающих обращений (**8882**) традиционна: объективность и полнота предварительного расследования (**2927**), объективность, полнота и сроки доследственных проверок (**2272**), привлечение в качестве об-

виняемого (подозреваемого) (**2026**), соблюдение разумных сроков предварительного расследования (**906**), заключение под стражу (**551**), прекращение и приостановление уголовного дела (**166**), иные (**34**)<sup>1</sup>.

### СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА НА СУДЕБНЫХ СТАДИЯХ

Ключевой темой обращений со стороны участников уголовного процесса на судебных стадиях (**3637**) является несогласие с вынесенным приговором в силу суровости (83%) назначенного наказания. Чаще всего заявители сообщали о нарушении уголовного и уголовно-процессуального законов (82%),

длительных судебных процессах (11%), о затягивании судами сроков изготовления протоколов судебных заседаний, ненаправлении копий судебных актов и позднем назначении дат рассмотрения апелляционных жалоб (3%) (более месяца с момента вынесения судебного акта).

<sup>1</sup> См. § 5.2 и 5.3 настоящего доклада.



Рис. 96. Категории поступивших обращений в 2020–2022 годах на досудебных стадиях уголовного процесса (по субъектам)



Рис. 97. Органы, уголовно-процессуальные решения (действия) которых обжаловались в 2022 году

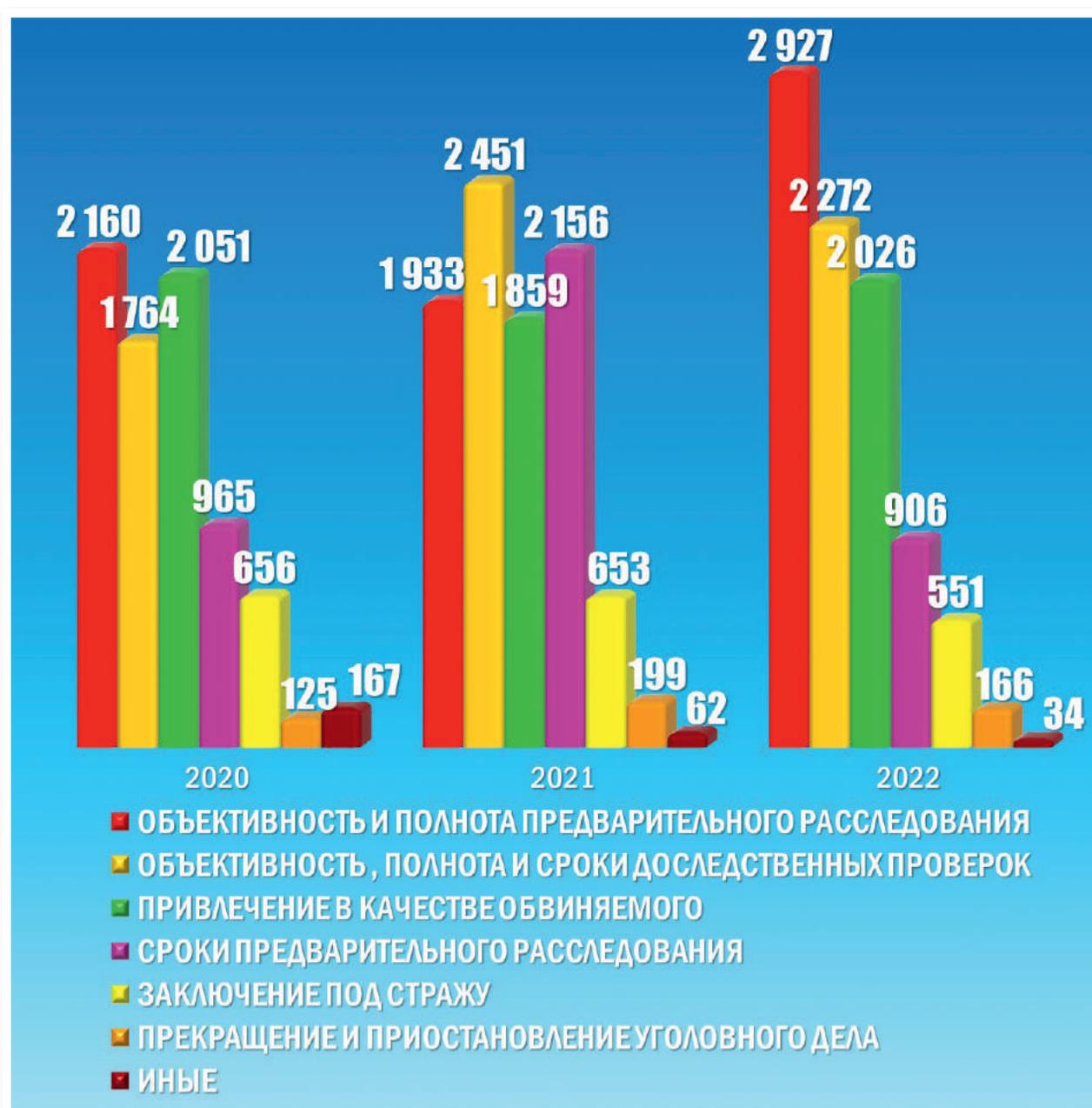


Рис. 98. Динамика по тематике обращений в защиту прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях в 2020–2022 годах

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

По всем жалобам, поступившим к нам от участников уголовного процесса, организовывались проверки как самостоятельно Аппаратом Уполномоченного, так и с привлечением органов прокуратуры и предварительного следствия. Принимались меры реагирования, предусмотренные ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: в защиту прав заявителей в компетентные органы направлялись обращения с просьбой об организации проверок их доводов, готовились ходатайства и заключения (статьи 29 и 27 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

Значительное содействие в восстановлении нарушенных прав участников уголовного процесса оказывали органы прокуратуры и руководители следственных органов. По нашей просьбе ими проведено **5040** проверок, по результатам которых **внесено 832 акта реагирования**, в том числе **149** представлений и **200** требований об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено **43** должностных лица органов предварительного расследования, **4** — к административной.

Отменено (изменено) **464** процессуальных решения: возобновлено производство **387** доследственных проверок и расследование **77** уголовных дел (отменено **63** постановления о приостановлении и **14** — о прекращении уго-

ловного дела). Возбуждено **54** уголовных дела.

Следует отметить, что больше всего удалось восстановить нарушенных прав по линии деятельности органов МВД России — **558** (по вопросам следствия — **422**, дознания — **136**); органов Следственного комитета России — **327**; иных органов власти (нарушение условий содержания под стражей, невыдача копий судебных решений и др.) — **23**.

Всего благодаря предпринятым мерам оказано содействие в восстановлении прав **908 участникам уголовного процесса**, из которых 741 потерпевший, 166 обвиняемых и 1 подсудимый. Наибольшее количество восстановленных прав приходится на стадию доследственных проверок.

В этой связи хочется надеяться, что изданный в 2022 году Генеральным прокурором Российской Федерации И. В. Красновым приказ, регламентирующий надзор за деятельностью органов дознания и предусматривающий незамедлительное реагирование на выявленные нарушения законов, допущенные при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании преступлений, будет способствовать уменьшению количества допускаемых нарушений на стадии доследственных проверок, существенно укрепит права лиц, в отношении которых проводится процессуальная проверка или расследование уголовных дел, а также пострадавших от преступных посягательств<sup>1</sup>.



*Заседание секции Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации по теме: «Теория и практика реализации принципа презумпции невиновности в уголовном процессе». Сентябрь 2022 года*

<sup>1</sup> Приказ Генеральной прокуратуры России от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2022. № 4.

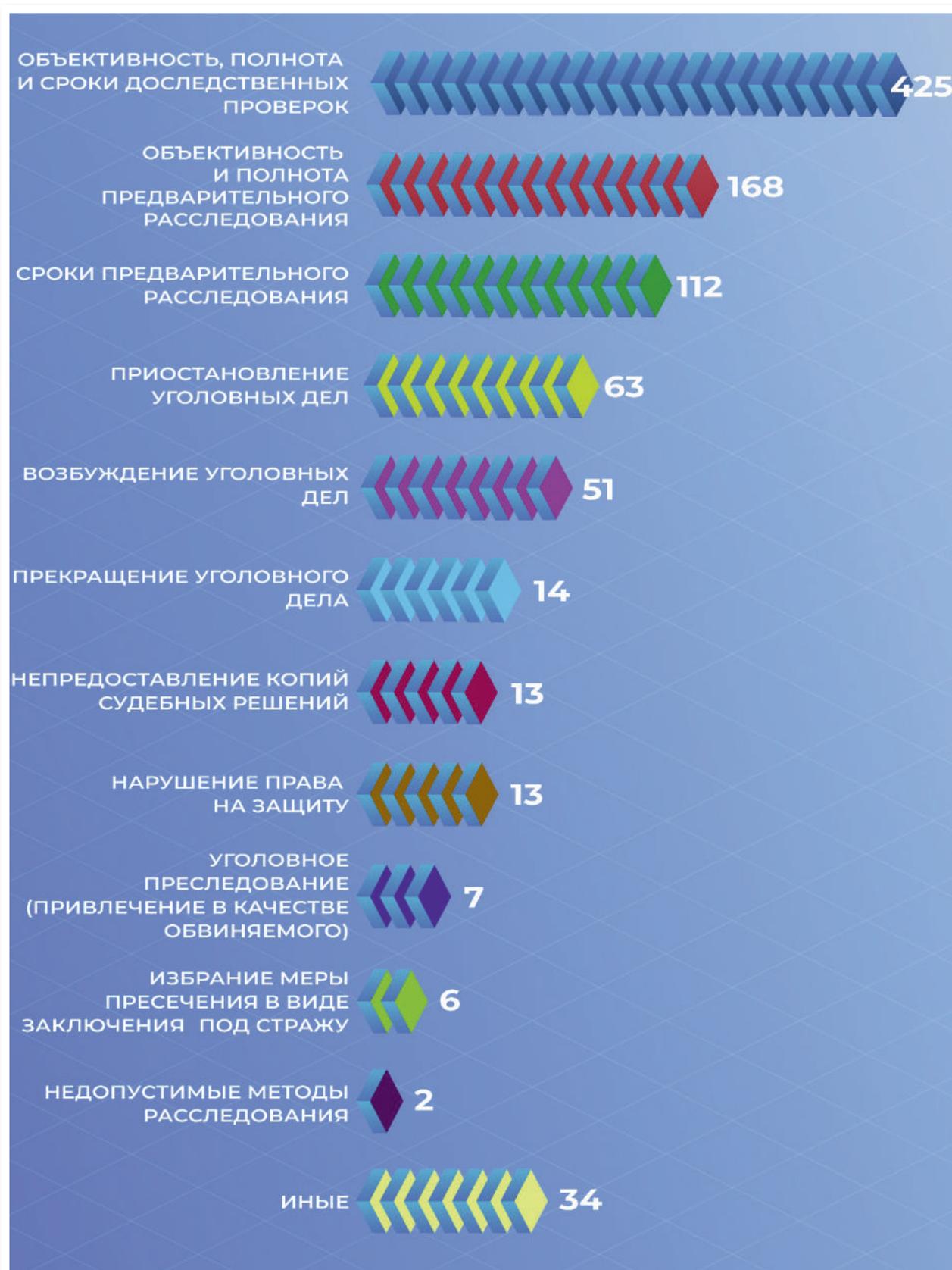


Рис. 99. Количество жалоб, по которым восстановлены права участников уголовного процесса в 2022 году (по тематикам обращений)



## НЕКОТОРЫЕ СИСТЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

За последние десятилетия государство реализовало значительное число мер, направленных на гуманизацию уголовного законодательства. Последовательно осуществляется декриминализация отдельных деяний, вводятся составы преступлений с административной преюдицией, расширяются основания применения института освобождения от уголовной ответственности. Однако, несмотря на эти и другие меры, ситуация с правами участников уголовного процесса остается сложной. В интересах гуманизации и справедливости уголовного процесса важно осуществить ряд принципиальных шагов, связанных с системным реформированием действующего уголовного процесса.

На наш взгляд, затянулось принятие законодательного решения о **введении понятия уголовного проступка**. Проект очередной редакции федерального закона по данному вопросу, разработанный Верховным Судом Российской Федерации, находится на рассмотрении Государственной Думы с февраля 2021 года<sup>1</sup>.

Полагаем, что скорейшее принятие данного закона снизит нагрузку на органы следствия и суда, что будет способствовать повышению эффективности их работы. Исчезнет шлейф судимости, который тянется за человеком всю его жизнь при совершении незначительного общественно-опасного деяния и влечет для него самые негативные последствия при трудоустройстве, получении каких-либо разрешительных документов, выстраивании социальных коммуникаций и т. д.

Важно существенно повысить гарантии от необоснованного привлечения к уголовной ответственности и обеспечить реализацию конституционного права пострадавших от преступлений на доступ к правосудию. В связи с этим представляется целесообразной разработка новой **Концепции уголовно-правовой политики**, главной идеей которой должно стать верховенство прав человека, базирующееся на принципах справедливости и гуманизма.

## 5.2. ЗАЩИТА ПРАВ ОБВИНЯЕМЫХ, ПОДСУДИМЫХ И ОСУЖДЕННЫХ

В 2022 году по вопросам защиты прав подозреваемых, **обвиняемых, подсудимых и осужденных** (далее — обвиняемые) поступило **7843** обращения, что меньше на 3,7%, чем в 2021 году, и на 5,1%, чем в 2020 году. Полагаем, что это обусловлено повышением качества расследования преступлений, а также снижением уровня преступности.

Большая часть обращений (**4216**) поступила от обвиняемых по вопросам нарушений, допущенных *на досудебных стадиях* (рис. 100).

От подсудимых и осужденных по поводу нарушений *при отправлении правосудия и вынесении судебных решений* поступило **3627** обращений (рис. 100).

### О ЗАЩИТЕ ПРАВ ОБВИНЯЕМЫХ НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ

В жалобах на действия и решения органов следствия и дознания поднималась пробле-

матика объективности и полноты расследования, соблюдения разумных сроков на досу-

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 1112019-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1112019-7> (дата обращения: 20.10.2022).



Рис. 100. Динамика обращений в защиту прав обвиняемых, подсудимых и осужденных в 2020–2022 годах

дебной стадии, обоснованности привлечения в качестве обвиняемого, заключения под стражу и другие (см. рис. 101).

Самая большая группа жалоб связана с **несогласием с привлечением в качестве обвиняемого (2026)**. Их общее количество увеличилось на **41,6%** по сравнению с 2021 годом (**1430**) и на **36,8%** по сравнению с 2020 годом (**1481**).

По выявленным фактам нарушений прав заявителей нами принимались меры в рамках компетенции. Как правило, жалобы по результатам проведенных проверок признавались необоснованными. Вместе с тем в ряде случаев незаконное преследование было прекращено.

*Гражданка С., оказавшись фигуранткой уголовного дела, обратилась*

*к нам и сообщила, что необоснованно привлечена к ответственности за заведомо ложный донос (ч. 1 ст. 306 УК РФ) на свою знакомую Д. Заявительница утверждала, что Д. повредила ее автомобиль, но в правоохранительных органах ей не поверили. Мы изучили доводы С. и материалы уголовного дела и приняли решение направить запрос в прокуратуру Волгоградской области. По результатам проведенной проверки **уголовное преследование заявительницы прекращено** на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, т. е. **в связи с отсутствием в ее действиях состава преступления** (вх. № С-853 от 08.04.2022).*

\* \* \*

Количество обращений по вопросам **нарушений объективности и полноты** предварительного расследования (1039) в 2022 году сократилось на 30% по сравнению с 2021 годом (1490).

По данным органов прокуратуры, в целом отмечается тенденция снижения количества отмен незаконных решений следователей и дознавателей, связанных с расследова-

нием уголовных дел. Так, в 2022 году отменено **7084** незаконных постановления о возбуждении уголовного дела (в 2021 году — **10358**); **20907** — о прекращении уголовного дела (в 2021 году — **23298**); **387214** — о приостановлении предварительного расследования (в 2021 году — **404596**). К дисциплинарной ответственности на указанный период привлечено **244313 должностных лиц**, осуществляющих деятельность на досудебной ста-

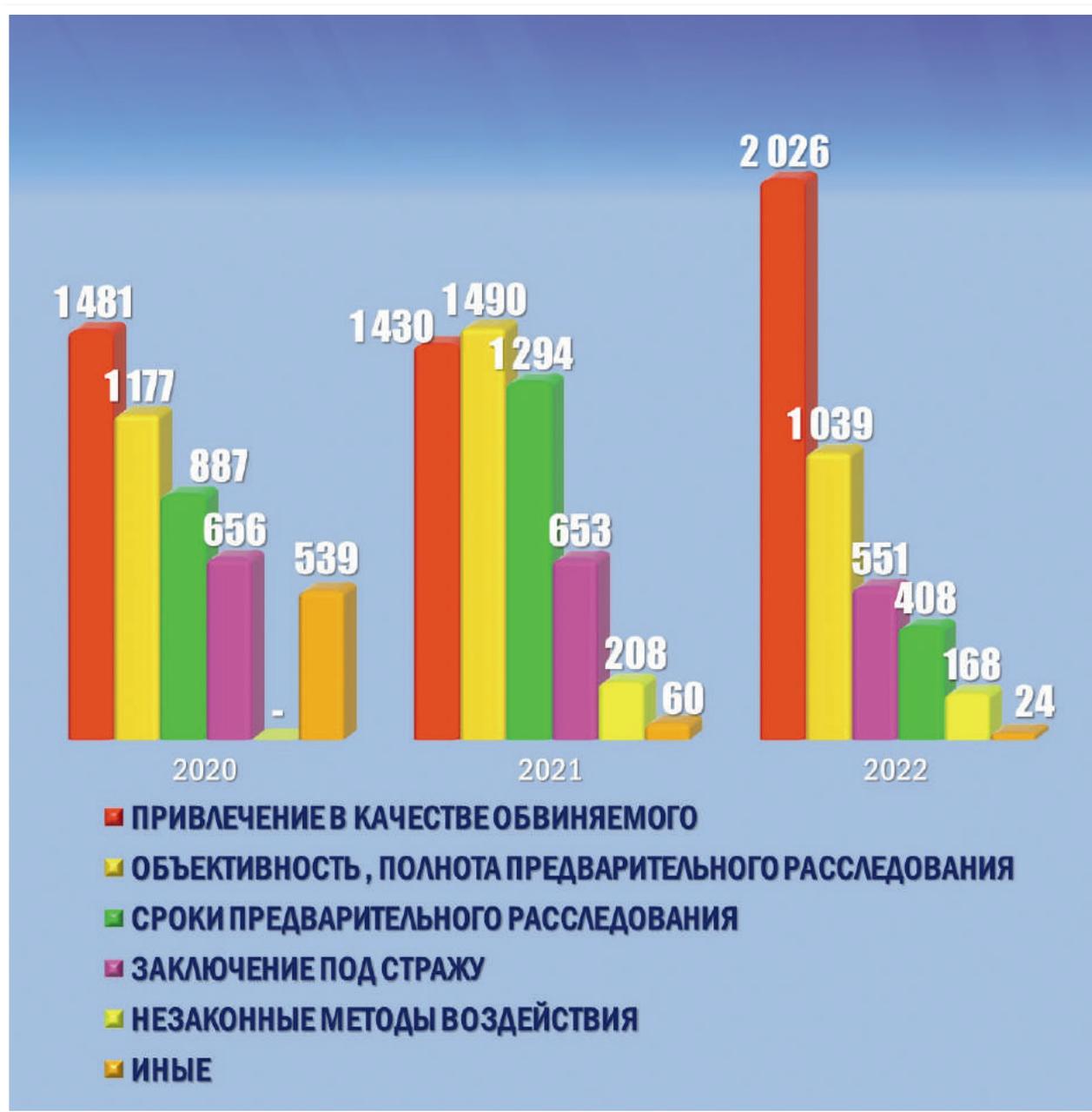


Рис. 101. Тематика обращений в защиту прав обвиняемых на досудебных стадиях уголовного процесса в 2020–2022 годах

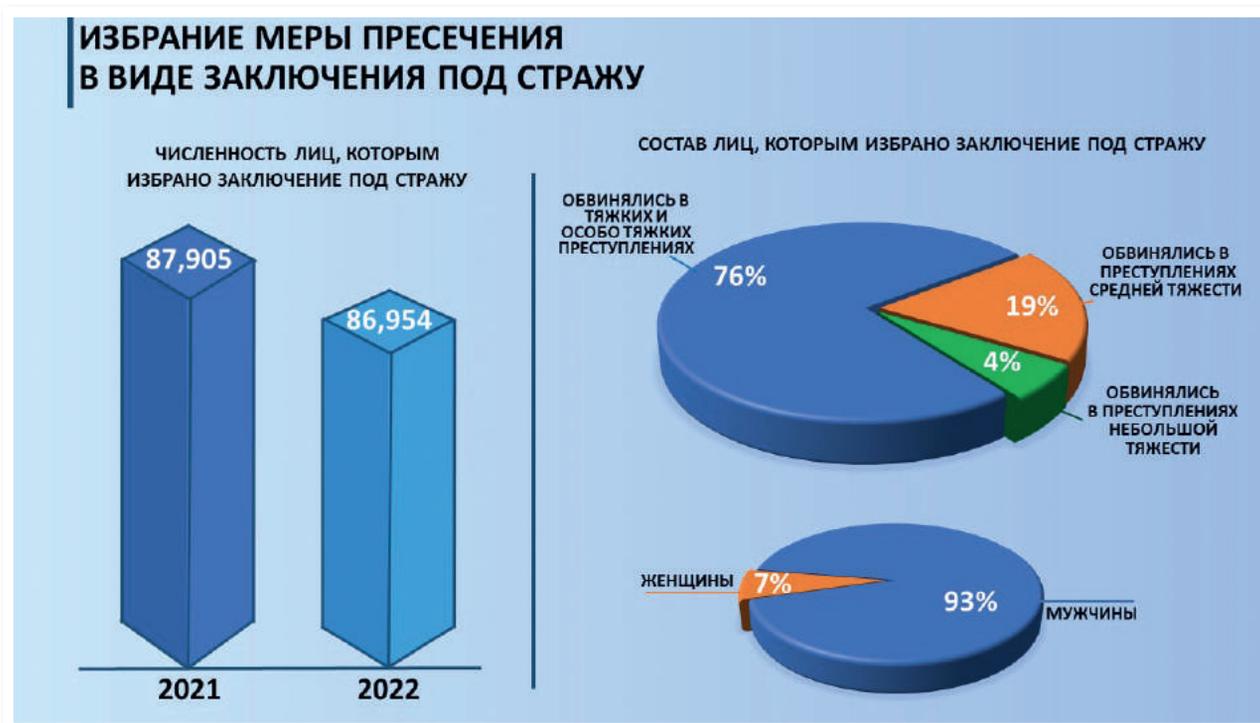


Рис. 102. Количество и состав лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу в 2022 году<sup>1</sup>

дии уголовного процесса, что на 5% больше, чем за такой же период 2021 года (232 622).

Заявители в своих доводах, как правило, указывали на нарушение порядка привлечения в качестве обвиняемого, установленного статьей 171 УПК РФ, на использование в постановлениях расплывчатых формулировок относительно инкриминируемого преступления. В результате взаимодействия с органами прокурорского надзора и ведомственного контроля, использования нами установленного законом инструментария в ряде случаев были выявлены процессуальные нарушения и приняты меры по восстановлению прав обвиняемых.

*К нам поступила жалоба гражданина С., которого обвинили в совершении краж. Он утверждал, что пострадал от бездействий следственного органа, которым не полностью произведены процессуальные действия, позволяющие суду принять обоснованное решение. Рассмотрев*

*изложенные обстоятельства, мы сочли необходимым инициировать прокурорскую проверку на предмет законности привлечения заявителя к уголовной ответственности. В результате прокуратурой г. Санкт-Петербурга было выявлено, что следствием не установлен окончательный размер ущерба, причиненного преступлением, и принято решение в порядке ст. 221 УПК РФ о возвращении уголовного дела руководителю следственного органа для производства дополнительного расследования (вх. № С-1788 от 11.07.2022).*

Уполномоченным совместно с органами следствия и прокуратуры удалось восстановить права **85** граждан по жалобам данной категории.

\* \* \*

По вопросу обоснованности избрания меры пресечения в виде **заклЮчения**

<sup>1</sup> Верховный Суд Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.supcourt.ru/> (дата обращения: 06.03.2023).



*Посещение СИЗО-1 во Владимире с Уполномоченным по правам человека во Владимирской области Л. В. Романовой.  
Апрель 2022 года*

**под стражу**, а также сроков содержания под стражей поступило 551 обращение. Количество жалоб этой тематики претерпело снижение на 15,6% по сравнению с предыдущим годом и на 16% — по сравнению с 2020 годом. Это обусловлено, прежде всего, уменьшением количества ходатайств об избрании данной меры пресечения, рассмотренных судами, по делам экономической направленности (в 2020 году — 436, в 2021 году — 11%, в 2022 году — 14%)<sup>1</sup>.

В заявлениях указывалось, что заключение под стражу применено в нарушение действующего законодательства, без достаточных к тому оснований.

Аргументы, представленные стороной защиты, нередко, по нашему мнению, были

убедительными и требовали прокурорской проверки, в связи с чем нами направлялись соответствующие ходатайства о пересмотре вступивших в силу решений в кассационном порядке и замене меры пресечения в виде заключения под стражу на более мягкую.

Остается актуальной проблема несоответствия и необоснованности применения *меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении предпринимателей*. С момента введения в УПК РФ части 1<sup>1</sup> статьи 108 условия заключения под стражу предпринимателей по уголовным делам экономической направленности неоднократно конкретизировались в целях минимизации давления на бизнес с использованием инструментария уголовного процесса<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 11.01.2023).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (Ч. 1). Ст. 8459; Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в статьи 108 и 109 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4474.



Однако следственные органы и суды при рассмотрении вопроса об избрании руководителей предприятий меры пресечения в виде заключения под стражу исходят из того, что вменяемые в вину противоправные деяния не относятся к предпринимательской деятельности по смыслу статьи 2 ГК РФ, поскольку совершены в нарушение закона. Следовательно, по мнению правоприменителей, ограничения, установленные частью 1<sup>1</sup> статьи 108 УПК РФ, на руководителей предприятий, совершивших такие преступления, не распространяются. Вместе с тем нам удается в ряде случаев добиться изменения меры пресечения в виде заключения под стражу на более мягкую.

*Гражданка Н. не согласилась с избранием ее супругу З. меры пресечения в виде заключения под стражу. Она утверждала, что он необоснованно подвергается уголовному преследованию по ч. 4 ст. 159 УК РФ. З. обвинялся в совершении мошеннических действий, связанных с руководящими полномочиями в коммерческой организации. Поэтому его **действия должны были квалифицироваться как совершенные в сфере предпринимательской деятельности**. Однако следствие сочло иначе. Доводы заявительницы были услышаны, и в прокуратуру Мурманской области направлено обращение о проведении проверки на предмет законности применения столь жесткой меры пресечения к З. По результатам проверки **заключение под стражу заменено судом на запрет определенных действий** (вх. № 3-178 от 30.03.2022).*

Уполномоченному совместно с органами суда и прокуратуры удалось восстановить права **6** граждан по жалобам данной категории.

Ограничение свободы предпринимателей, совершивших ненасильственные преступле-

ния, не только идет вразрез с принципом гуманизма (статья 7 УК РФ), но и зачастую приводит к утрате бизнеса, влечет рост безработицы и наносит существенный ущерб российской экономике, что наиболее критично проявляется в условиях санкционного давления западных стран.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 февраля 2023 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин указал на необходимость вернуться к вопросу о пересмотре ряда норм уголовного законодательства в части так называемых экономических составов и активнее двигаться к декриминализации в этой сфере.

В декабре 2022 года в Государственную Думу внесен законопроект<sup>1</sup>, которым уточняются основания избрания меры пресечения в виде заключения под стражу и продления сроков содержания под стражей в отношении субъектов предпринимательской деятельности и членов органов управления коммерческих организаций. Надеемся, что он будет принят в максимально короткие сроки.

В этом же ряду стоят *проблемы, связанные с наложением ареста на имущество по делам о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности*. В отличие от гражданского и арбитражного процессов, уголовно-процессуальное законодательство не содержит четких требований ни к форме соответствующего заявления потерпевшего, ни к его содержанию. В результате на практике возникают ситуации, когда арестовывается имущество в несоразмерно больших объемах, чем причиненный ущерб. Поэтому существующий механизм наложения ареста на имущество организаций и предъявления гражданских исков в уголовном процессе требует корректировки.

В 2022 году несколько уменьшилось количество жалоб о нарушении разумных **сроков расследования (408)**. Это в три раза меньше, чем в 2021 году (1294), и в два раза меньше, чем в 2020 году (887).

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 253849-8 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/253849-8> (дата обращения: 14.03.2023).



Рис. 103. Динамика жалоб на нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства за 2020–2022 годы

Жителя Тамбовской области Д. привлекли к уголовной ответственности, в связи с чем он вынужден был бороться с необоснованностью этого привлечения, а также нарушениями уголовно-процессуального закона, допущенными в ходе расследования. Д. подавал жалобы в прокуратуру Жердевского района Тамбовской области, но не получил результата. Тогда он обратился к нам. На основании материалов его дела мы инициировали проверку областной прокуратуры. В итоге **выявлены нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства**. В связи с ненадлежащей организацией надзора за расследованием уголовного дела **прокурор Жердевского района привлечен к дисциплинарной ответственности**. По делу назначена и проводится экспертиза (вх. № кД-276 от 16.06.2022).

Анализ практики позволяет сделать вывод, что данная ситуация обусловлена, с одной стороны, высокой загруженностью следователей, а с другой — недостаточным уровнем организации процесса расследования и квалификации следователей, длительностью со-

вершения отдельных следственных действий (например, проведение сложных комплексных экспертиз).

Государством проводится последовательная работа по укреплению гарантий прав участников уголовного судопроизводства на расследование преступлений в разумные сроки. Одним из шагов в этом направлении стало признание неконституционными положений УПК РФ в той части, в какой они позволяют при определении разумного срока судопроизводства не учитывать период со дня подачи потерпевшим заявления о преступлении и до момента возбуждения уголовного дела<sup>1</sup>. Соответствующие позиции Конституционного Суда Российской Федерации частично были учтены в действующем законодательстве<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на соответствующие акты Конституционного Суда Российской Федерации, проблема не теряет своей актуальности.

Особенно остро стоит вопрос о разумных сроках расследования в случае, если подозреваемый или обвиняемый не соглашается с прекращением в отношении него уголовного преследования в связи с истечением срока давности и настаивает на про-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2020 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Э. Р. Юровских» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 743; постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2019 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б. А. Сотникова» // СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3315.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 243-ФЗ «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5002.



должении следственных действий до выяснения всех обстоятельств. В этом случае уголовно-процессуальный закон вообще не закрепляет каких-либо предельных сроков продолжения расследования. Это ставит подозреваемого или обвиняемого, срок давности уголовного преследования которого истек, в состояние неопределенности относительно его правового положения, не гарантируя в системе действующего правового регулирования разрешения его дела в разумные сроки.

Отчасти решению данной проблемы способствует принятие Постановления Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>, которым соответствующие нормы признаны противоречащими Конституции Российской Федерации и установлено, что впредь до внесения корреспондирующих изменений в УПК РФ расследование преступлений в указанных случаях не должно превышать 12 месяцев со дня истечения срока давности уголовного преследования.

Уполномоченным поддерживается подготовленный в этой связи Минюстом России законопроект, предусматривающий прекращение уголовного дела по истечении сроков давности по реабилитирующему основанию (в связи с недоказанностью), который в настоящее время внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу<sup>2</sup>.

В общей сложности по результатам рассмотрения жалоб на осуществление правосудия в разумный срок в 2022 году удалось восстановить права 52 граждан.

В предыдущих ежегодных докладах нами неоднократно поднималась проблема применения незаконных методов воздействия со стороны правоохранительных органов на обвиняемых и осужденных. В 2022 году о применении незаконных методов веде-

ния следствия ставился вопрос в **168** жалобах заявителей, в том числе:

- о применении насилия (пыток) со стороны должностных лиц правоохранительных органов — **47** (в 2021 году — **66**; -28,8%);

- о психологическом воздействии путем отказа в предоставлении свиданий и телефонных разговоров с близкими родственниками — **16** (в 2021 году — **19**; -15,8%);

- о незаконных методах получения доказательств (фальсификация, использование недопустимых доказательств и др.) — **56** (в 2021 году — **68**; -17,7%);

- о нарушении должностными лицами правоохранительных органов и судов служебной этики — **49** (в 2021 году — **55**; -10,9%).

Наибольшее внимание в жалобах заявителей обращают на применение незаконных методов получения доказательств (**56**). В отдельных из них акцент делается на получении доказательств с нарушением принципа уважения чести и достоинства личности. Например, обвиняемые сообщают о получении от них явки с повинной в результате «физического и морального насилия», угроз и шантажа. Зачастую в своих обращениях заявители указывают, что следователи препятствовали общению обвиняемых с близкими людьми, необоснованно отказывая в предоставлении свиданий и телефонных разговоров.

Как правило, результатом рассмотрения подобного рода обращений является неустановление оснований для принятия мер реагирования. Вместе с тем имели место случаи подтверждения доводов заявителей.

*Примером восстановления нарушенных прав данной категории является обращение М. с жалобой на применение в отношении него незаконных методов расследования и отказ в возбужде-*

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2022 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 27 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и пункта «в» части первой статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. А. Рудникова» // СЗ РФ. 2022. № 31. Ст. 5806.

<sup>2</sup> Проект федерального закона № 285563-8 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части прекращения уголовного преследования по истечении установленного срока предварительного расследования по реабилитирующему основанию) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/285563-8> (дата обращения: 22.03.2023).



Рис. 104. Динамика поступления жалоб на незаконные методы воздействия в 2021–2022 годах

нии уголовного дела в связи с отсутствием в действиях сотрудников полиции составов преступлений, предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ. Чтобы установить законность постановления, вынесенного СО по Железнодорожному району г. Воронежа СУ СК РФ по Воронежской области, мы инициировали проверку. Ее провела областная прокуратура. Она **отменила постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников полиции. Материал возвращен в следственный орган для проведения дополнительной проверки (вх. № 1934 от 15.02.2022).**

Отчасти решением данной проблемы виделось внесение в уголовный закон специальной нормы, криминализирующей подобные деяния понятием «пытки». В связи с этим при Уполномоченном была создана рабочая группа по подготовке предложений о внесении изменений в законодательство, устанавливающих уголовную ответственность за пытки. Законодатель учел наши предложения и в 2022 году принял долгожданный закон<sup>1</sup>. Хочется надеется, что с его принятием значительно снизится число фактов применения незаконных методов воздействия при расследовании уголовных дел. В 2022 году Уполномоченному удалось восстановить права **2** граждан данной категории.

## О ЗАЩИТЕ ПРАВ ОБВИНЯЕМЫХ НА СУДЕБНЫХ СТАДИЯХ

Жалобы подсудимых на судебных стадиях (**3627, что на 20,5% больше, чем в 2021 году, — 3011**), как правило, связаны с необъективностью оценки доказательств (1654), суровостью наказания (898), отказом в удовлетворении ходатайств о приобщении к делу оправдательных доказательств (703), длительностью судеб-

ного разбирательства (192), нарушением права на защиту (167).

Большинство жалоб подсудимых касалось **необъективности оценки доказательств судом (1654)**. Нередко в них указывалось на использование результатов оперативно-розыскной деятельности в нарушение закона.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5274.



Рис. 105. Тематика обращений в защиту прав подсудимых на судебных стадиях в 2022 году

Статья 89 УПК РФ устанавливает, что в процессе доказывания запрещается использование результатов оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам УПК РФ. Исходя из этого, в практической деятельности правоприменители ориентируются на «введение» результатов ОРД в систему доказательств по уголовному делу посредством проведения следственных действий. Анализ показывает, что во многих случаях в приговорах прямо ссылаются непосредственно на материалы оперативно-розыскной деятельности как на полноценные доказательства. Данная проблема формируется на досудебной стадии, однако раскрывается на стадии судебного следствия, когда судом дается оценка доказательствам.

Вместе с тем, гарантируя подозреваемому и обвиняемому право на защиту, Конституция Российской Федерации (часть 1 статьи 45, статья 48) исходит из особого статуса данных субъектов уголовно-процессуальных отношений и необходимости установления дополнительных гарантий защиты их прав и за-

конных интересов. При этом, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации<sup>1</sup>, в целях реализации конституционных прав подозреваемого, обвиняемого, включая право на помощь адвоката (защитника), необходимо учитывать не только формальное процессуальное, но и фактическое положение лица, в отношении которого в рамках производства по уголовному делу осуществляется публичное уголовное преследование. Поскольку такие действия направлены на выявление обстоятельств, уличающих лицо, в отношении которого ведется уголовное преследование, в совершении преступления, ему должна быть предоставлена возможность получить помощь адвоката (защитника). Таким образом, все процессуальные действия с лицом, в отношении которого осуществляются оперативно-розыскные мероприятия, проведенные без защитника, не должны признаваться допустимыми доказательствами, а полученные в результате ОРД доказательства должны быть закреплены в установленном уголовно-процессуальным законом порядке.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда в Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // СЗ РФ. 2000. № 27. Ст. 2882.



Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что нормы отраслевого законодательства, в том числе Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>1</sup>, не могут применяться в отношении обвиняемого без учета особенностей его правового положения, вытекающих, в частности, из предписаний статей 48, 49 и 51 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>.

Таким образом, правовая неурегулированность отношений, связанных с использованием результатов ОРД в уголовном процессе, создает условия для нарушения права на защиту.

В обращениях о **суровости вынесенного приговора и назначенного наказания (898)**, а они составили вторую по количеству группу обращений на судебной стадии уголовного процесса, заявители сообщали, что при вынесении приговора не учтены смягчающие обстоятельства, явка с повинной, активное способствование раскрытию и расследованию преступления, возмещение причиненного ущерба и др.

Анализ обращений граждан и судебных решений показал, что вышестоящие суды в случае выявления ошибок суда первой инстанции, связанных с тем, что по делу при назначении наказания не учтены смягчающие обстоятельства, зачастую уменьшают первоначально назначенное наказание весьма незначительно.

Отдельную группу составляли жалобы на **отказы в удовлетворении ходатайств (703)** о приобщении к делу оправдательных доказательств. Подсудимые, настаивая на *неправильной квалификации* или своей *невинности в совершении преступлений*, представляли суду доказательства, которые были отклонены. По результатам рассмотрения жалоб, проведенных прове-

рок доводы отдельных из них получали подтверждение.

*Житель г. Москвы Ю. посчитал, что его незаконно осудили, и обратился к нам за помощью. В частности, он пояснил, что в ходе рассмотрения дела существенно нарушены нормы материального права, а именно: неправильно применен уголовный закон, неверно установлена квалификация деяния, имеются иные нарушения. Изучив материалы дела и взяв его под свой контроль, мы пришли к мнению, что во Второй кассационный суд общей юрисдикции необходимо направить ходатайство с доводами в пользу Ю. По итогам рассмотрения ходатайства суд кассационной инстанции **согласился с нашими аргументами и определением от 23 августа 2022 г. отменил приговор** Гагаринского районного суда г. Москвы. **Ю. был освобожден из-под стражи, а дело направлено на новое рассмотрение.** Кроме того, постановлением Гагаринского районного суда г. Москвы от 6 декабря 2022 г. уголовное дело возвращено прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом (в связи с выявленными существенными процессуальными нарушениями) (вх. № Ю-57 от 13.04.2022).*

Принимая во внимание, что действующее уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает обязательность приобщения к материалам уголовного дела сведений и документов, предоставленных стороной защиты<sup>3</sup>, Уполномоченному по жалобам данной категории удалось восстановить права **2** граждан.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. № 211-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Барковского Константина Олеговича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 127 УПК РСФСР, пунктом 1 части первой статьи 6 и пунктом 3 части первой статьи 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»» // СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1164.

<sup>3</sup> См. § 5.1 настоящего доклада.



К жалобам по вопросам несоблюдения процессуальных прав стороны защиты в судебном процессе (167) можно отнести: рассмотрение дела судом в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле, не извещенных о времени и месте судебного заседания, отсутствие протокола судебного заседания, нарушение правил о тайне совещания судей и др.

*Гражданин Ш. пожаловался на нарушение его процессуальных прав в связи с отказом в ознакомлении с протоколом судебного заседания суда апелляционной инстанции, аудиозаписью указанного заседания и непредоставлением Советским районным судом г. Астрахани копии приговора. В целях защиты прав заявителя мы обратились в Астраханский областной суд. Согласно информации, поступившей оттуда, **доводы осужденного нашли свое подтверждение**. Поэтому 18 января 2022 г. Советский районный суд г. Астрахани **направил ему копии всех судебных актов**, а также копию аудиозаписи судебного заседания апелляционной инстанции от 10 августа 2021 г. для ознакомления. В связи с несвоевременной реакцией на обращения осужденного Ш. государственным гражданским служащим Советского районного суда г. Астрахани **объявлено устное предупреждение и указано на недопущение нарушений требований Инструкции по судебному делопроизводству** (вх. № 65297к-24 от 11.01.2022)*

Кроме того, нередко в жалобах заявители указывают на нарушения права на защиту при рассмотрении судом ходатайств подсудимых о допуске в качестве защитника иных

лиц наряду с адвокатом в порядке части 2 статьи 49 УПК РФ.

Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, применительно к судебной стадии уголовного процесса одним из способов защиты от предъявленного обвинения, который прямо закреплен частью второй статьи 49 УПК РФ, является приглашение для участия в судебном заседании по ходатайству обвиняемого в качестве защитника наряду с адвокатом одного из его близких родственников или иного лица, которое допускается к такому участию по определению или постановлению суда. При этом суд не вправе произвольно, без учета иных положений УПК РФ, отклонять соответствующее ходатайство обвиняемого<sup>1</sup>.

Отказ суда в предоставлении обвиняемому возможности воспользоваться этим способом защиты и тем самым ограничение гарантируемого частью 2 статьи 45 Конституции Российской Федерации права может иметь место лишь при наличии к тому существенных оснований, в том числе предусмотренных уголовно-процессуальным законом обстоятельств, исключающих участие защитника в производстве по уголовному делу. Несмотря на это, до настоящего времени у судов нет единого подхода при рассмотрении таких ходатайств подсудимых, в связи с чем представляется целесообразным предложить Верховному Суду Российской Федерации проработать вопрос об обобщении практики рассмотрения судами таких ходатайств и выработке соответствующих рекомендаций.

Уполномоченному удалось восстановить права **13** граждан по данной группе обращений.

Отдельную, незначительную по сравнению с другими, группу обращений составляли жа-

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 754-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Анищенко Олега Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 49, статьей 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статьей 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 1908-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Санникова Александра Николаевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» и др.



Рис. 106. Число граждан, которым оказано адресное содействие в восстановлении нарушенных прав в 2022 году

лобы **на длительность судебного процесса (192)**. Подсудимые указывали на волокиту при рассмотрении судами их уголовных дел. Анализ показывает, что причинами длительности судебных процедур являлись неявка потерпевших и свидетелей в суд, необходимость изучения большого объема доказательств, а также истребования новых доказательств и др. В некоторых обращениях заявители указывали на слишком затянутые сроки назначения судебных заседаний по апелляционным жалобам на приговоры.

В силу положений Конституции Российской Федерации никто, в том числе и Уполномоченный, не вправе вмешиваться в деятельность органов правосудия, за исключением права Уполномоченного, наряду с участниками уголовного процесса, направлять ходатай-

ства о проверке вступивших в законную силу решений суда. Данное право нами реализуется в случае выявления существенных нарушений норм процессуального и материального права при рассмотрении жалоб заявителей.

В остальных случаях заявителям давались подробные пояснения по поводу несоответствия их доводов обстоятельствам дела, разъяснялся порядок обжалования судебных решений, обращалось внимание на установленные законом сроки обжалования приговоров и иных судебных актов, объяснялась наша компетенция в вопросах обжалования судебных решений, оказывалась различного рода консультационная помощь с направлением соответствующих правовых актов, помогающих заявителям обосновать свою позицию в судебных инстанциях, и др.



### ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ЛИЦУ НЕЗАКОННЫМ ПРИМЕНЕНИЕМ МЕР УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

В контексте содержания статьи 6 УПК РФ можно полагать, что положения статьи 133 УПК РФ возлагают на государство ответственность не только за незаконное уголовное преследование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, но и за незаконные действия в отношении многочисленных участников уголовно-процессуальной деятельности. Это серьезное явление в современной уголовно-процессуальной политике, которое можно сравнить с «самоочищением уголовного процесса»: допустив причинение лицу, попавшему в сферу уголовной юстиции, неоправданных и незаконных стеснений (*лишений*), государство берет на себя обязательства загладить, устранить их по ходу производства по уголовному делу на любой его стадии.

В этой связи понятие «любое лицо, незаконно подвергнутое мерам процессуального

принуждения», воспринимается в контексте части 3 статьи 133 УПК РФ как некорректное. Оно не передает суть и дух уголовно-процессуального института возмещения вреда лицам, причиненного незаконными принудительными мерами. На первое место в конструкции данного института должны быть поставлены охраняемые законом конституционные права гражданина и организации. В случае причинения им вреда последний подлежит возмещению. Положения части 3 статьи 133 УПК РФ начинают работать лишь в случаях фактического причинения вреда вовлекаемым в уголовный процесс гражданам. В этой связи представляется, что заслуживает поддержки предложение о модернизации института возмещения вреда лицам, незаконно подвергнутым мерам уголовно-процессуального принуждения.

## 5.3. ЗАЩИТА ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Соблюдение и защита прав граждан, пострадавших от преступления, — стратегически важная задача и одновременно конституционная обязанность государства (статья 52 Конституции Российской Федерации). Государство должно не только предотвращать и пресекать посягательства на личность, но и обеспечивать потерпевшему от преступления возможность отстаивать свои права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами.

Отказ жертве преступления в доступе к правосудию, неэффективное расследование, которое не смогло установить лицо, совершившее преступление, и обеспечить возмещение вреда потерпевшему, приводят к потере веры в справедливость. Проблемы защиты прав потерпевших от преступлений были предметом специального доклада Уполномоченного<sup>1</sup>.

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ

В 2022 году продолжилась работа по усилению гарантий прав потерпевших. Некоторые проблемы пострадавших от преступлений по-

тапно находят свое разрешение. Одним из важных факторов, определяющих эффективность восстановления нарушенных прав, является

<sup>1</sup> Тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита прав потерпевших в уголовном процессе» // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: [https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/tematicheskie\\_specialnye\\_doklady/docs/doc4.pdf](https://ombudsmanrf.org/storage/74a0484f-7d5a-4fe4-883d-a1b5ba1dd5f8/documents/tematicheskie_specialnye_doklady/docs/doc4.pdf) (дата обращения: 24.12.2022).

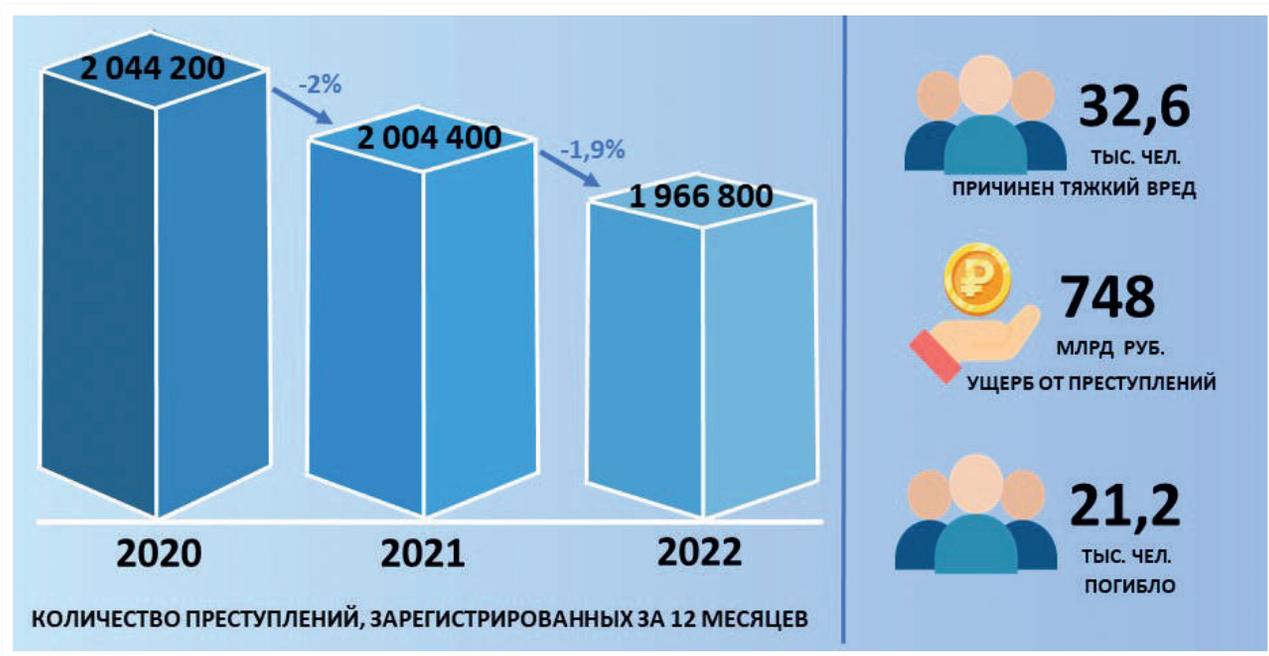


Рис. 107. Характеристика преступности (по данным МВД России)

своевременность защиты прав участвующих в деле лиц. Это означает, что правосудие можно считать отвечающим требованиям справедливости, если рассмотрение и разрешение дела судом осуществляются в разумный срок.

Законодателем внесены изменения, устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав несовершеннолетних потерпевших и свидетелей в судебных стадиях, — устранен пробел по обеспечению в ходе судебного следствия при допросе потерпевших и свидетелей в возрасте до четырнадцати лет возможности участия психолога, а также ограничения по времени допроса таких лиц<sup>1</sup>.

Уточнен порядок и условия подачи лицом до принятия итогового решения по уголовному делу нового (повторного) заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок<sup>2</sup>.

Частично урегулирован вопрос с возмещением потерпевшему расходов на представите-

ля (адвоката) в случае прекращения уголовного дела, в том числе по нереабилитирующим основаниям. Данный механизм нашел закрепление в положениях статьи 125<sup>1</sup> УПК РФ<sup>3</sup>.

Меры, направленные на повышение гарантий прав потерпевших, принимались и в практической плоскости. В частности, в приказе Генпрокуратуры России от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»<sup>4</sup> отдельно акцентировано внимание на обеспечении в соответствии со статьей 6<sup>1</sup> УПК РФ права потерпевшего на доступ к правосудию в разумный срок — решение о признании потерпевшим должно приниматься незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела либо после получения данных об этом лице (пункт 13).

На состоявшемся 1 декабря 2022 г. X Съезде судей Российской Федерации были обозначены положительные тенденции по оснаще-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 280 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1395.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 476-ФЗ «О внесении изменений в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8770.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 181-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 24. Ст. 3941.

<sup>4</sup> Законность. 2022. № 4.



нию залов судов оборудованием для допроса потерпевших и свидетелей без возможности их визуального наблюдения (оснащено 150 залов федеральных судов общей юрисдикции)<sup>1</sup>.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые государством меры, проблемы защиты прав граждан, пострадавших от преступных посягательств, остаются актуальными.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В защиту прав пострадавших от преступлений в 2022 году к Уполномоченному поступило **4592 обращения**, что соответствует уровню 2021 года (**4600**), а также 84 жалобы других участников уголовного процесса. При этом количество обращений от лиц, признанных потерпевшими по уголовным делам, незначительно увеличилось. Их поступило на 1,1% больше (**2404**) по сравнению с 2021 годом (**2377**).

Количество жалоб от граждан, пострадавших от преступлений, но не имеющих

статуса потерпевшего, также незначительно возросло (**2272**) по сравнению с предыдущими годами (2223 — в 2021 году, 1764 — в 2020 году).

Обращения граждан, поступившие к нам в защиту прав потерпевших, можно разделить на **две группы**:  
в защиту прав потерпевших на **досудебных стадиях уголовного процесса** (4582);  
в защиту прав потерпевших на **судебных стадиях уголовного процесса** (10).

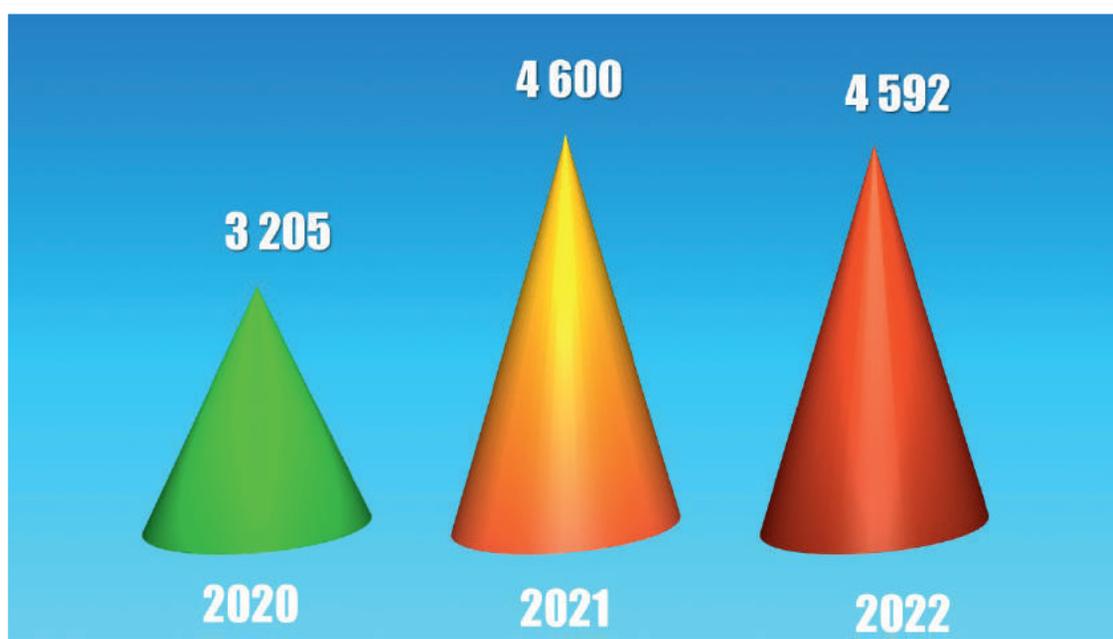


Рис. 108. Количество обращений в защиту прав пострадавших от преступлений в 2020–2022 годы

<sup>1</sup> Постановление X Всероссийского съезда судей от 1 декабря 2022 г. № 1 «О развитии судебной системы Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405810965/> (дата обращения: 24.12.2022).

<sup>2</sup> Состояние преступности в России за январь–декабрь 2022 г. // МВД России: официальный сайт. URL: [file:///C:/Users/A.Ageev/Downloads/Sbornik\\_22\\_12.pdf](file:///C:/Users/A.Ageev/Downloads/Sbornik_22_12.pdf) (дата обращения: 14.03.2023).



Рис. 109. Количество обращений в защиту прав пострадавших от преступлений на досудебной и судебной стадиях уголовного процесса в 2022 году

### ОБРАЩЕНИЯ В ЗАЩИТУ ПРАВ ЗАЯВИТЕЛЕЙ И ПОТЕРПЕВШИХ НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

Предметом обжалования на досудебных стадиях уголовного процесса являлись действия и решения органов дознания, следствия и прокуратуры.

Значительная часть обращений граждан на досудебных стадиях уголовного процесса в 2022 году касалась соблюдения прав и законных интересов заявителей в ходе доследственной проверки. Их динамика и тематика показаны на рис. 110.

### СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЗАЯВИТЕЛЕЙ В ХОДЕ ДОСЛЕДСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ

Наибольшее количество обращений о нарушении прав в ходе доследственных проверок касалось **необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела (1864)**.

Особую озабоченность вызывает проблема нарушения прав лиц, пострадавших от преступных посягательств, в связи с укрытием преступлений от учета посредством **нерегистрации сообщений о преступлениях** и **вынесения незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела**.

Анализируя данную проблему, невольно приходится констатировать, что лица, пострадавшие

от преступных посягательств, не всегда могут добиться реализации конституционных гарантий на доступ к правосудию ввиду значительного ущемления их прав на этапе доследственной проверки. Разрешением столь затянувшейся проблемы может стать давно назревшая реформа стадии возбуждения уголовного дела, когда расследование будет начинаться с момента подачи заявления о преступлении.

Органами прокуратуры в 2022 году было выявлено 182512 укрытых преступлений, из которых 108669 преступлений небольшой тяже-



Рис. 110. Тематика обращений в защиту прав заявителей и потерпевших на досудебных стадиях уголовного процесса в 2022 году

сти, 44154 — средней тяжести, 27338 — тяжких и 2351 — особо тяжких.

При этом почти четверть уголовных дел (24,7%), возбужденных по факту совершения преступлений, ранее укрытых от учета, были направлены в суд для рассмотрения по существу, а каждое десятое (10,8%) — прекращено

по нереабилитирующим основаниям<sup>1</sup>. Если бы не позиция органов прокуратуры, права потерпевших так и не были бы восстановлены.

Всего же прокурорами в 2022 году было отменено более 1,4 млн незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ежемесячный сборник о состоянии преступности в России за январь — декабрь 2022 года // Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения: 16.03.2023).

<sup>2</sup> Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2022 года // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=85327980> (дата обращения: 13.06.2023).

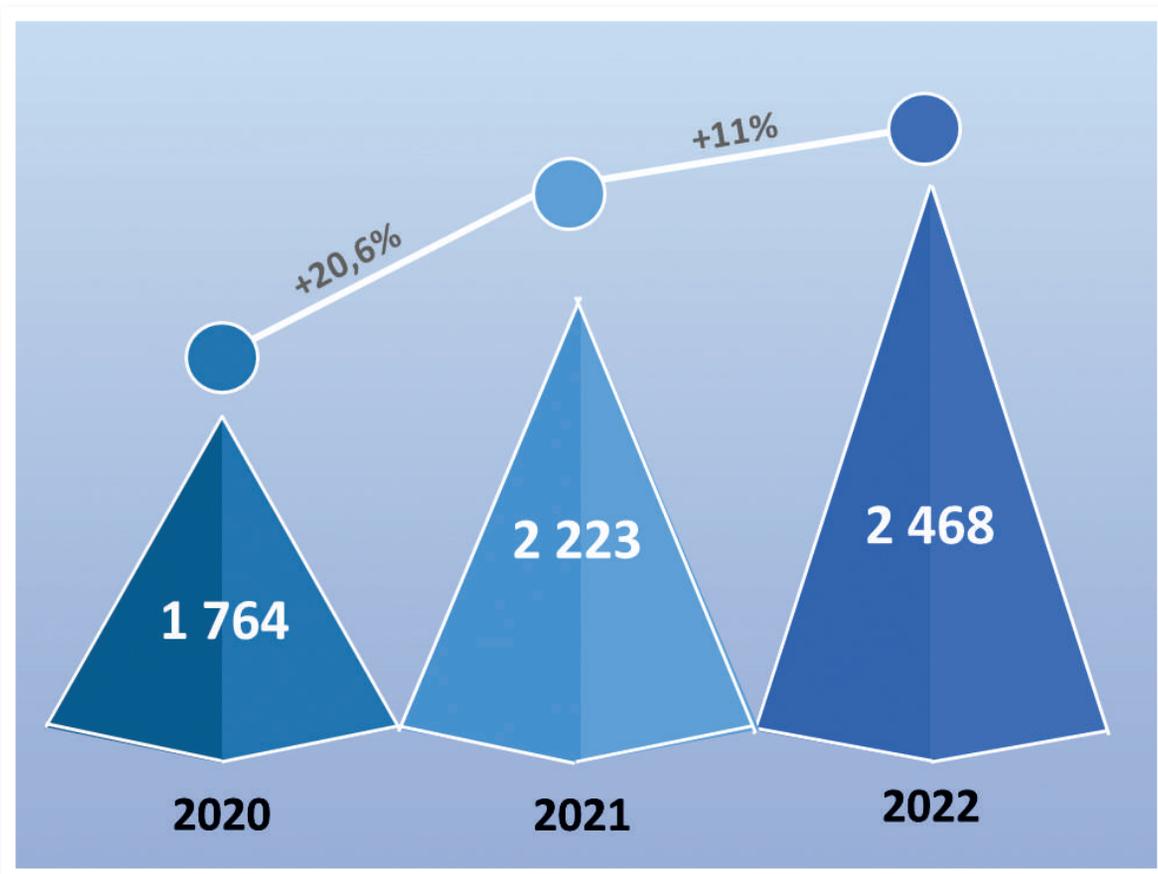


Рис. 111. Динамика жалоб лиц, пострадавших от преступлений, не имеющих статуса потерпевшего, в 2020–2022 годах



Рис. 112. Темы жалоб лиц, пострадавших от преступлений, не имеющих статуса потерпевшего, в 2022 году



Это свидетельствует не только о несовершенстве правоприменительной практики, но и о необходимости законодательного реформирования стадии возбуждения уголовного дела, о чем не раз упоминалось в наших предыдущих ежегодных докладах<sup>1</sup>. Совместно с органами следствия и прокуратуры удалось восстановить права **348** граждан данной категории.

Житель Ханты-Мансийского автономного округа — Югры К. в своем обращении указал, что его **незаконно уволили, подделав подпись в заявлении**. По данному поводу он обращался в полицию, но сотрудниками ОП №2 УМВД России по г. Нижневартовску в возбуждении уголовного дела отказано. Чтобы исправить ситуацию в пользу К., мы подготовили **заключение** в прокуратуру Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, решением которой **постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено как незаконное и необоснованное**. Организовано проведение дополнительной проверки. Начальнику УМВД России по г. Нижневартовску **внесено представление об устранении допущенных нарушений** (вх. № 2592 от 25.02.2022).

По вопросу **соблюдения прав и законных интересов заявителей при приеме и регистрации заявлений о преступлении** в 2022 году поступило **408 жалоб**.

Отказывая в регистрации такого сообщения, уполномоченные должностные лица грубо нарушают право граждан на доступ к правосудию, что влечет затягивание судопроизводства, утрату доказательственной базы, подрывает веру в эффективное функционирование государства и справедливость.

В результате принятых мер Уполномоченным совместно с органами следствия и прокуратуры восстановлены права **17** граждан данной категории.

*В отношении К. было совершено преступление, но, несмотря на ее многочисленные обращения в правоохранительные органы, в регистрации сообщений ей отказывали. Осознав безысходность ситуации, в которую попала, она обратилась к нам за помощью. Со своей стороны, к проведению проверки мы привлекли прокуратуру Воронежской области, которая и установила факт нарушения прав К. **Руководителю следственного органа направлено требование, которое рассмотрено и удовлетворено**. Также прокуратурой области приняты меры ведомственного характера к нижестоящим прокурорам **по повышению качества надзора за соблюдением уголовно-процессуального законодательства при приеме и регистрации сообщений о преступлении** (вх. № к К-1757 от 05.09.2022).*

С жалобами на **длительность сроков доследственной проверки** к Уполномоченному обратились **186** граждан. Результаты рассмотрения поступающих жалоб свидетельствуют, что пострадавшие, заявившие о совершенном в отношении них преступлении, зачастую лишены возможности обжаловать необоснованные процессуальные решения по их обращениям.

Длительные сроки принятия решений о возбуждении уголовного дела ведут к утрате доказательств, затрудняют возможности розыска лиц, причастных к совершению преступления, способствуют сокрытию имущества,

<sup>1</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // РФ. 2017. № 104. 17 мая; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // РФ. 2018. № 81. 17 апреля; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // РФ. 2019. № 125. 11 июня; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // РФ. 2020. № 80. 14 апреля; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // РФ. 2021. № 70. 1 апреля; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 28.12.2022).

на которое могло быть обращено взыскание. Из рассмотренных жалоб данной тематики по 48 заявлениям о преступлениях проверки проводились свыше 1 года, по 15 — свыше 3 лет, по 7 — свыше 5 лет.

Так, к Уполномоченному обратился Б. с жалобой на длительное проведение следственной проверки по его заявлению о привлечении к уголовной ответственности руководителя единого расчетного центра за самоуправство, которое он подал еще в 2018 г., по которому до сих пор окончательное решение не принято. Уполномоченный

обратилась в прокуратуру г. Севастополя с просьбой провести проверку, в результате которой, в связи с выявленными нарушениями уголовно-процессуального закона в ходе проведения следственной проверки, прокуратурой Ленинского района г. Севастополя 21 сентября 2022 г. в адрес начальника ОМВД России по Ленинскому району г. Севастополя **внесено требование об их устранении, которое рассмотрено и удовлетворено, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности** (вх. № 26288 от 24.11.2022).

## ОБРАЩЕНИЯ В ЗАЩИТУ ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

В **928** обращениях граждане обозначали **проблему длительных сроков расследования** и отсутствия действенных шагов по установлению лиц, причинивших им физический, моральный или материальный вред, вслед-

ствие чего приостанавливаются или прекращаются уголовные дела.

**На протяжении двух лет велось расследование** по уголовному делу о при-



Сессия Восточного экономического форума «Бизнес под защитой: гарантии стабильности предпринимательства». Сентябрь 2022 года



Рис. 113. Тематика обращений в защиту прав потерпевших на досудебных стадиях уголовного процесса в 2022 году

чинении гражданке А. телесных повреждений. За этот период оно неоднократно прекращалось за отсутствием в деянии Х. состава преступления. Получив жалобу от А., мы изучили материалы прекращенного уголовного дела и **выявили существенные нарушения, допущенные следственным органом**, включая волокиту, приведшую к прекращению дела в связи с истечением сроков давности, а также его ненадлежащее расследование. В связи с этим начальнику ГУ МВД России по Краснодарскому краю было **направлено ходатайство о проведении проверки и привлечении виновных лиц**

**к ответственности** (исх. № ТМ66841-21 от 02.12.2022), которое в настоящее время находится на рассмотрении.

Уполномоченным в результате принятых совместно с органами прокуратуры мер удалось восстановить права **112** граждан данной категории.

По вопросам **отсутствия уведомления о процессуальных решениях**, принятых сотрудниками правоохранительных органов, а также ненаправления копий процессуальных решений к Уполномоченному обратились **799** заявителей. Подобные случаи нарушают право потерпевших на доступ к правосудию,



лишают возможности обжалования незаконного решения руководителю следственного органа, в прокуратуру или в суд в порядке статей 124–125 УПК РФ.

Уполномоченным во взаимодействии с контрольными и надзорными органами удалось восстановить права **145** граждан данной категории.

Примером вопиющего нарушения прав гражданина служит жалоба П., пострадавшего от действий С., который нанес ему телесные повреждения и умышленно повредил автомобиль. **В течение полутора лет** (с 25 декабря 2020 г.) П. не мог добиться возбуждения уголовного дела. Дознавателем МО МВД Усольский принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела, при этом заявитель не уведомлялся и копий постановлений не получал. Не применялись и какие-либо меры по установлению обстоятельств дела, в том числе степени тяжести телесных повреждений П. Игнорировались решения прокуратуры, не исполнялись ее предписания. В ситуации преступного бездействия должностных лиц необходимо было волевое решение, и мы привлекли прокуратуру Иркутской области. По итогам ее надзора **прокурору г. Усолье-Сибирское указано на ослабление надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органа дознания, поручено ход дополнительной проверки поставить на контроль, обеспечить принятие законного решения** (вх. № П-1480 от 10.08.2022).

Распространены жалобы потерпевших на необоснованный **отказ в удовлетворении ходатайств (408)**, влекущий затягивание до следственных проверок либо расследование уголовных дел.

Всего же в результате проведенных проверок по данной категории обращений и принятых нами мер удалось восстановить пра-

ва **32** граждан. Хочется надеяться на более внимательное отношение органов предварительного расследования к пострадавшим от преступлений, а также на должный надзор за их деятельностью.

Жительница г. Москвы К. пострадала от **некачественной медицинской помощи**, и это вынудило ее обратиться в Коптевский МРСО ГСУ СК России по г. Москве. Однако процессуальная проверка, проведенная по ее заявлению, оказалась формальной. **В удовлетворении ходатайства о назначении судмедэкспертизы в рамках данной проверки и возбуждении уголовного дела было отказано.** Не добившись справедливости, К. обратилась к нам. В свою очередь, подключив к рассмотрению дела надзорный орган, **мы добились назначения судмедэкспертизы и отмены незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела** (вх. № к-3153 от 19.09.2022).

О **несогласии с прекращением уголовного дела** в своих жалобах сообщили **122** заявителя.

По факту самоуправства и причинения насилия гражданин Х. подал заявление в СУ МУ МВД России «Мытищинское», но в ответ **получил постановление об отказе в возбуждении уголовного дела** в связи с отсутствием состава преступления в действиях полицейских. Х. не согласился с данным решением и в поисках справедливости обратился к нам. Рассмотрев его жалобу, мы направили заключение в прокуратуру Московской области, решением которой **постановление о прекращении уголовного дела было отменено, а расследование возобновлено** (вх. № Х-47 от 16.03.2022).

Незаконное прекращение уголовных дел влечет существенное нарушение прав пострадавших от преступлений на доступ к правосу-



дию, а также полную утрату доверия к правоохранительной системе. Благодаря принятым мерам удалось восстановить права **14** граждан по данной категории обращений.

На **несогласие с приостановлением уголовного дела** пожаловался **41** заявитель. В жалобах к Уполномоченному зачастую описываются случаи, когда следственные действия фактически не проводятся, мероприятия по установлению или розыску подозреваемых не осуществляются. Указанное влечет затягивание сроков уголовного судопроизводства, препятствует установлению лиц, совершивших преступления.

Всего в результате проведенных проверок по данной категории обращений и принятых нами мер удалось восстановить права **63** граждан.

*Дочь заявительницы Л. зверски убила на территории одного заброшенного подмосковного дачного участка. Под подозрение попал сожитель Л., который сразу уехал в Республику Азербайджан, гражданином которой является. Следственными органами не проводилось никаких действий, направленных на выдачу иностранного лица для осуществления уголовного преследования, в итоге дело было приостановлено. Упол-*

*номоченного не оставила равнодушной данная история, в связи с чем было направлено обращение в Щелковскую городскую прокуратуру для проведения проверки, из ответа которой следовало, что **постановление руководителя СО по г. Щелково ГСУ СК России по Московской области 22 октября 2022 г. о приостановлении предварительного следствия по уголовному делу отменено, следствие возобновлено** (вх. № 26486 от 25.11.2022).*

Несмотря на то, что такие обращения не носят массовый характер, проблема с приостановлением уголовных дел стоит достаточно остро. Как показывают статистические данные МВД России<sup>1</sup>, количество уголовных дел, производство по которым приостановлено на стадии предварительного расследования, составляет более 40% от общего количества возбужденных уголовных дел.

При этом из общего числа приостановленных уголовных дел более 96% — в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого (пункт 1 части 1 статьи 208 УПК РФ). Из них абсолютное большинство уголовных дел впоследствии прекращается за истечением сроков давности уголовного преследования.

### ЗАЩИТА ПРАВ УЧАСТНИКОВ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ, ПОСТРАДАВШИХ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В отдельную категорию следует выделить обращения в защиту прав участников специальной военной операции, пострадавших от преступлений<sup>2</sup>. Уполномоченный особое внимание уделяет таким обращениям и предпринимает исчерпывающие меры восстановления прав защитников страны.

В непосредственном взаимодействии с Генпрокуратурой России, Следственным

комитетом России и МВД России осуществляется проверка поступающих обращений от участников СВО и в их интересах. По выявленным фактам нарушений возбуждено и расследуется **32** уголовных дела.

*Военнослужащий И. обратился с жалобой на неизвестных лиц, которые в период его нахождения в зоне СВО **незаконно оформили от его имени пять***

<sup>1</sup> Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь — декабрь 2022 года // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/folder/101762> (дата обращения: 10.02.2023)

<sup>2</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

**кредитных договоров.** В целях защиты прав заявителя мы направили обращение в Генпрокуратуру России, которой

была организована проверка. По ее результатам **возбуждены два уголовных дела** (вх. № И-216 от 12.06.2022).

### ОБРАЩЕНИЯ В ЗАЩИТУ ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ НА СУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

В 2022 году в адрес Уполномоченного поступали единичные обращения (10) потерпевших, в которых сообщалось о нарушении их прав на судебных стадиях уголовного процесса. Они касались обоснованности и справедливости судебных решений, мягкости наказаний, размера присужденной судом компенсации в связи с ущербом, причиненным

преступлением. В основном потерпевшие жалуются на невозможность реализовать свое право на возмещение материального ущерба в связи с отсутствием у подсудимых денежных средств, имущества и работы, а также на ненадлежащее исполнение судебными приставами своих обязанностей по исполнительным производствам данной категории.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

При рассмотрении жалоб активно используем свой **инструментарий в целях защиты прав граждан.** По обращениям заявителей о совершенном (готовящемся) преступлении проверки проводились как самостоятельно Аппаратом Уполномоченного, так и с привле-

чением органов прокуратуры и предварительного следствия.

В целях всестороннего рассмотрения жалоб заявителей нами запрашиваются копии материалов доследственной проверки, по которым приняты решения об отказе



Рис. 114. Отмена прокурорами незаконных постановлений органов следствия и дознания в 2022 году



в возбуждении уголовного дела. По результатам изучения данных материалов, в случае выявления грубого нарушения прав пострадавших от преступлений, готовятся соответствующие заключения, которые направляются Уполномоченным в компетентные органы для принятия мер реагирования. В 2022 году подготовлено и направлено в компетентные органы **22** таких заключения о нарушении прав пострадав-

ших от преступлений, **13** из которых удовлетворены, права указанной категории лиц восстановлены.

Кроме того, по иницизированной нами **3071** проверке прокурорами отменено **420** постановлений следователей и дознавателей, из которых **348 — об отказе в возбуждении уголовного дела**, **58** — о приостановлении предварительного следствия или дознания, **14** — о прекращении уголовного дела.

### ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПОТЕРПЕВШИМИ ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

В правозащитной практике нередко приходится сталкиваться с правовым регулированием, сконструированным таким образом, что пострадавшим от преступных посягательств не всегда удается реализовать свое право на доступ к правосудию. Иногда корректировка правоприменения является одним из шагов к устранению препятствий на пути к правосудию.

Своевременное совершенствование правоприменительной практики позволяет гражданам добиваться справедливости. В связи с этим весьма положительно оценивается принятое в 2022 году постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>, которым в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. №1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup> внесены существенные изменения, касающиеся наделения правом на обжалование решений и действий (бездействия) долж-

ностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, иных лиц в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их права и законные интересы. Ими могут быть, например, заявитель, которому отказано в возбуждении уголовного дела.

Кроме того, новеллами предусмотрено, что судья не должен ограничиваться установлением лишь того, соблюдены ли должностными лицами формальные требования закона, а обязан удостовериться также в фактической обоснованности обжалуемого решения.

В предыдущих ежегодных докладах<sup>3</sup> был отмечен ряд проблем правового регулирования, влияющих на доступ потерпевших к правосудию, не разрешенных до настоящего времени. К ним относятся неопределенность **правового статуса заявителей о преступлении** в уголовно-процессуальном законодательстве, отсутствие **предельного количества решений об отказе** в возбуждении уголовного дела по одному и тому же материалу дослед-

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 22 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам» // РГ. № 145. 2022. 7 июля.

<sup>2</sup> РГ. № 27. 2009. 18 февраля.

<sup>3</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // РГ. № 104. 2017. 17 мая; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // РГ. № 81. 2018. 17 апреля; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // РГ. № 125. 2019. 11 июня; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2019 год // РГ. № 80. 2020. 14 апреля; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год // РГ. № 70. 2021. 1 апреля; Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // РГ. URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 28.12.2022).



ственной проверки, отсутствие действенного механизма возмещения ущерба, причиненного преступлением.

Наряду с вышеописанными выявлены новые проблемы, требующие законодательного решения. Так, анализ судебной практики показывает, что уголовные дела **о ненадлежащем оказании медицинской помощи** возбуждаются по части 2 статьи 109 УК РФ, предусматривающей ответственность за причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей. В случае причинения тяжкого вреда здоровью применяется часть 2 статьи 118 УК РФ. Однако наблюдается практика возбуждения уголовных дел в отношении медицинских работников за ненадлежащее оказание медицинской помощи по статье 238 УК РФ, предусматривающей ответственность за нарушение требований безопасности оказания услуг. В 2022 году в наш адрес обратились 84 человека с такими жалобами. Во многих случаях заявителям, пострадавшим от ненадлежащего оказания медицинской помощи, приходится добиваться возбуждения уголовного дела несколько лет.

*Поступило обращение от молодой женщины В., которая описала в нем свою душераздирающую историю. В период отбывания наказания в исправительном учреждении у В. заболел глаз, и она обратилась в медицинское учреждение за помощью. Однако в результате преступной халатности медиков В. совсем потеряла зрение. **Оставшись слепой**, она не сдавалась и попыталась добиться справедливости, но не смогла, так как **в возбуждении уголовного дела ей все время отказывали**. Мы не смогли остаться равнодушными к столь вопиющему беззаконию и обратились в экспертное учреждение с просьбой сделать рецензию на заключение медицинской экспертизы, послужившей основанием для отказа в возбуждении уголовного*

*дела. Полученное исследование мы направили Генеральному прокурору Российской Федерации И. В. Краснову и **добились возбуждения уголовного дела о причинении тяжкого вреда здоровью В. по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения врачами профессиональных обязанностей** (вх. № 30407 от 30.12.2022).*

Для решения данной проблемы и унификации правоприменительной практики **представляется необходимым включение в УК РФ отдельной статьи «Ненадлежащее оказание медицинской помощи»** со специальным субъектом в виде медицинского работника.

Еще одна системная проблема, затрагивающая права потерпевших, а также свидетелей, — *конкуренция правовых норм Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>1</sup> и УПК РФ*. В настоящее время нормы уголовно-процессуального закона, регламентирующие вопросы ознакомления обвиняемых с материалами уголовного дела в полном объеме, применяются без учета положений законодательства о персональных данных. В результате при ознакомлении с материалами уголовного дела обвиняемый получает доступ к персональным данным потерпевшего и свидетелей, включая их адреса места жительства.

В целях защиты прав потерпевших и других участников уголовного процесса необходимо ограничить возможность доступа к указанным персональным данным обвиняемых и их защитников путем внесения изменений в УПК РФ в части сохранения конфиденциальности таких сведений при оформлении протоколов следственных действий.

Трагические случаи массовой гибели людей в последние годы (в пожарах, на водоемах, при нападениях на образовательные учреждения) по вине должностных лиц, ответственных за обеспечение безопасности, требуют широкого общественного обсужде-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3451.



ния относительно **увеличения сроков давности уголовного преследования** за преступление, предусмотренное частью 3 статьи 293 УК РФ (халатность, повлекшая по неосторожности смерть двух и более лиц). Данные дела в силу особой сложности и большого объема проводимых следственных действий расследуются не один год, что влечет истечение сроков давности уголовного преследования и, соответственно, освобождение виновных в массовой гибели людей лиц от уголовной ответственности.

*К нам обратились родственники жертв трагедии, произошедшей на о. Сямозеро в Республике Карелия в 2016 г., которая унесла жизни 14 детей, а 33 — нанесла тяжелые физические и психические*

*травмы. В заявлении они жаловались на то, что апелляционным постановлением Московского городского суда от 30 июня 2022 г. был изменен приговор Басманного районного суда г. Москвы от 16 мая 2022 г. по ч. 3 ст. 293 УК РФ в отношении Б. и С. **Виновные в данной трагедии лица были освобождены от наказания в связи с истечением сроков давности уголовного преследования** (вх. № И-755 от 21.10.2022).*

Анализ выявленных проблем, связанных с защитой прав заявителей о преступлениях и потерпевших по уголовным делам, свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

**121**  
**гражданину**

оказано содействие  
в реализации и защите прав  
при производстве по делам  
об административных  
правонарушениях

**-8%**

снижение количества обращений  
по вопросам защиты прав человека  
в местах временного содержания

**476,7 тыс.**

**человек**

находились в учреждениях  
уголовно-исполнительной  
системы в 2022 году

**+11,4%**

рост количества  
обращений по вопросам  
защиты прав человека  
в местах принудительного  
содержания



## Глава 6

# ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ И В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

6.1. Защита прав человека  
при производстве по делам  
об административных правонарушениях



6.2. Защита прав человека  
в местах временного содержания



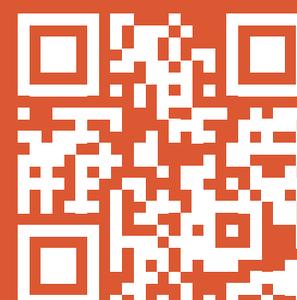
6.3. Защита прав человека в учреждениях  
уголовно-исполнительной системы



6.4. Защита прав человека  
при исполнении наказания  
в виде принудительных работ



#административные правонарушения  
#административный процесс  
#ИВС  
#ЦВСИГ  
#учрежденияУИС





## 6.1. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В 2022 году КоАП РФ дополнен рядом норм, направленных на усиление гарантий прав и свобод граждан и других лиц при производстве по делам об административных правонарушениях. В частности, защищено от конфискации законно приобретенное имущество лиц, привлекаемых к ответственности<sup>1</sup>; уточнена ответственность собственников (владельцев) транспортных средств за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования<sup>2</sup>; определены особенности назначения административного штрафа социально ориентированным некоммерческим организациям и являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства юридическим лицам<sup>3</sup>; более четко определены параметры ответственности за нарушение порядка деятельности иностранного агента<sup>4</sup>.

По ряду составов правонарушений, предусмотренных главой 6 КоАП РФ, установлен более широкий диапазон размера штрафов, что позволяет учесть обстоятельства конкретного дела и назначить справедливое наказание<sup>5</sup>. Законодатель идет также по пути

использования альтернативных видов административных наказаний. По ряду правонарушений смягчена ответственность, в том числе и для лиц, совершивших несколько нарушений. Исключена ответственность за правонарушения в сфере интеллектуальных прав в случае, когда ввозят товары из специального перечня без согласия правообладателей<sup>6</sup>, и за некоторые валютные нарушения<sup>7</sup>.

В Докладе за 2021 год отмечалась проблема привлечения к административной ответственности по статье 12.7 КоАП РФ граждан Российской Федерации, управляющих транспортным средством на основании иностранного национального водительского удостоверения, полученного ими в государстве своей прежней гражданской принадлежности, в связи с отсутствием законодательно установленных сроков замены таких водительских удостоверений. С удовлетворением отмечаем, что 16 ноября 2022 г. соответствующий законопроект принят Государственной Думой в первом чтении<sup>8</sup>. Надеемся на скорейшее его принятие.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1388.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5254.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2022. № 13. Ст. 1959.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 622-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2023. № 1 (ч. I). Ст. 69.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. N 479-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. № 50 (ч. III). Ст. 8773.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 213-ФЗ «О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4614.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 19 декабря 2022 г. № 518-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 52. Ст. 9348.

<sup>8</sup> Проект федерального закона № 140646-8 «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»» (о совершенствовании организационно-правовых механизмов допуска водителей транспортных средств к участию в дорожном движении) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/140646-8> (дата обращения: 07.12.2022).

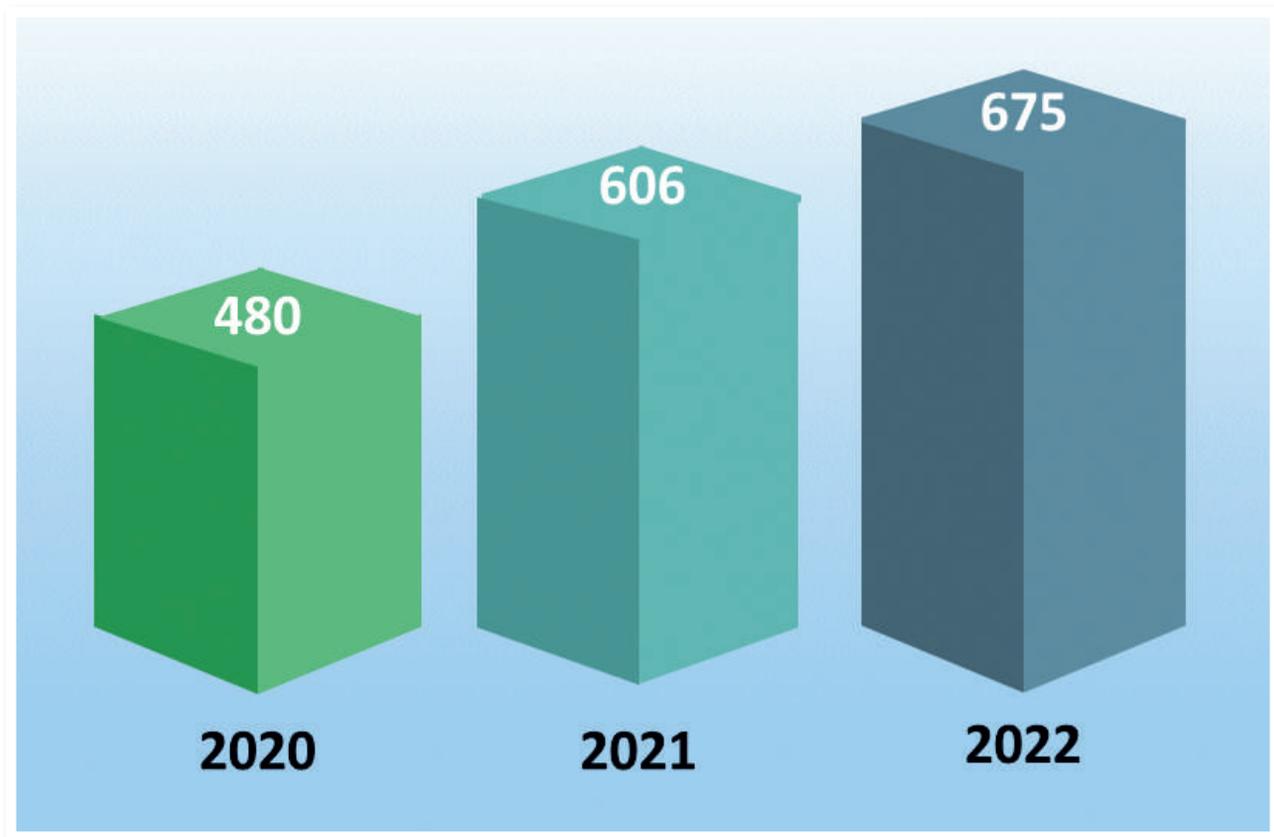


Рис. 115. Количество обращений по вопросам соблюдения защиты прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях за 2020–2022 годы

### ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году к Уполномоченному по вопросам, связанным с производством по делам об административных правонарушениях, поступило **675 обращений**. Их количество по сравнению с предыдущими годами увеличилось (рис. 115). Тематика обращений по поводу решений и действий (бездействия) должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, в зависимости от вида правонарушений, показана на рис. 116.

Традиционно самую большую группу составили обращения, связанные с привлечением к ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (нарушение правил проведения публичных мероприятий, обращения с оружием, хулиганство, дискредитация Вооруженных

Сил Российской Федерации и др.). В то же время их количество уменьшилось на 8,6%.

По сравнению с 2021 годом почти на 130% увеличилось количество обращений, в которых обжалуется привлечение к административной ответственности за правонарушения против порядка управления (*нарушение ограничений лицом, находящимся под административным надзором, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, судебного пристава и др.*).

На 21,5% возросло количество обращений по вопросам нарушений в области дорожного движения (*нарушение правил дорожного движения, включая правила парковки, и др.*) и на 5,5% — за правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную

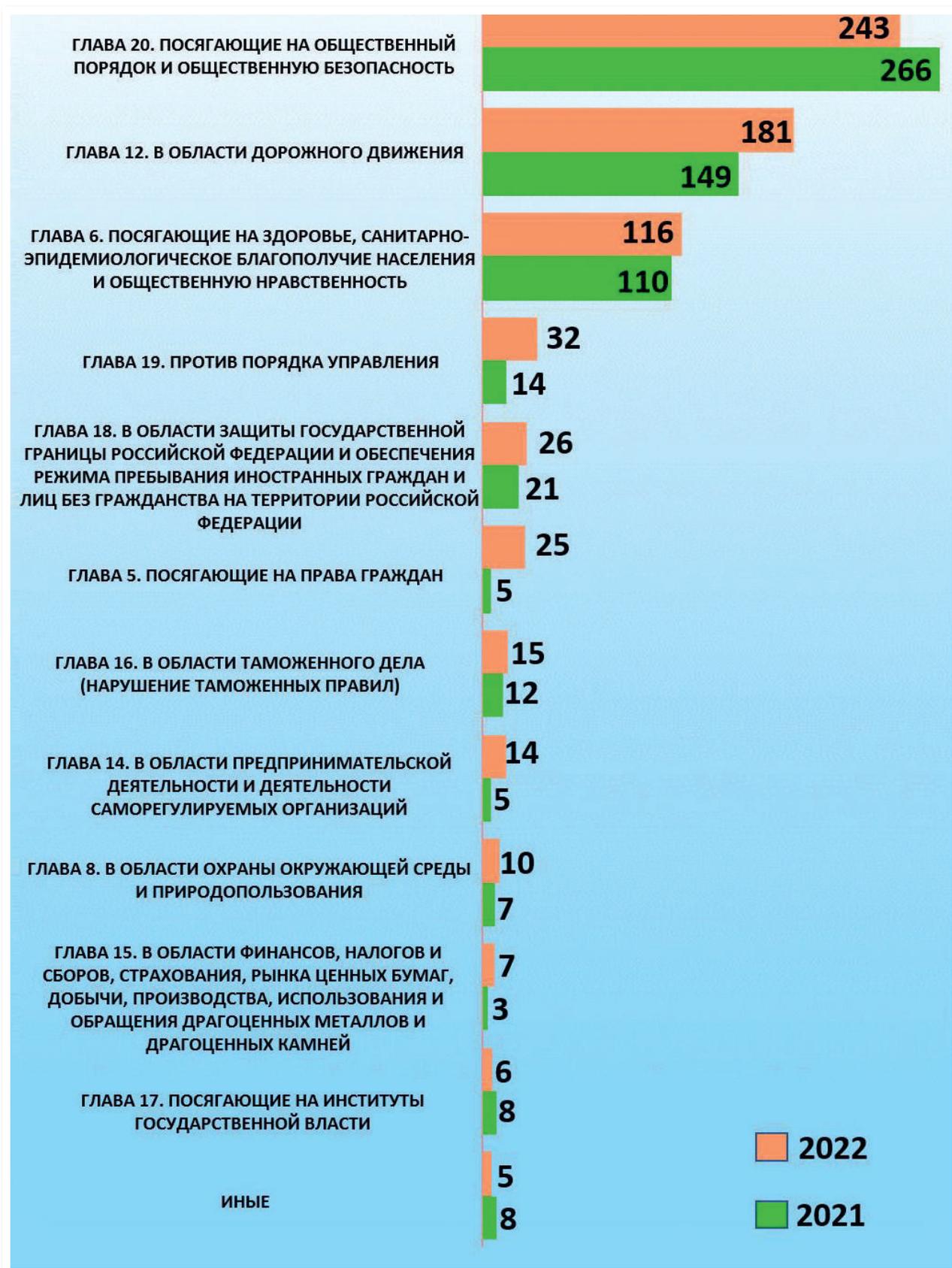


Рис. 116. Количество обращений в зависимости от видов административных правонарушений, производство по которым обжалуется, в 2021–2022 годах



нравственность (нарушение ограничительных мер в связи с коронавирусом, запрета на курение на отдельных территориях, незаконный оборот наркотиков, совершение побоев и др.).

Отмечается существенный рост количества обращений, касающихся привлечения к ответственности за правонарушения, посягающие на права граждан (в 5 раз), и правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (в 2,5 раза).

Тематика обращений в зависимости от стадии, на которой, по мнению заявителей,

произошло нарушение их прав, отображена на рис. 117.

В 2022 году увеличилось количество жалоб практически по всем категориям: в связи с наложением административных наказаний (+25%); в связи с обжалованием постановлений по делам об административных правонарушениях (+51%); в связи с обращением постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению (+55,8%); в связи с возбуждением дел об административных правонарушениях (+16,8%).

Сокращение коснулось лишь категории жалоб на применение мер обеспечения по де-

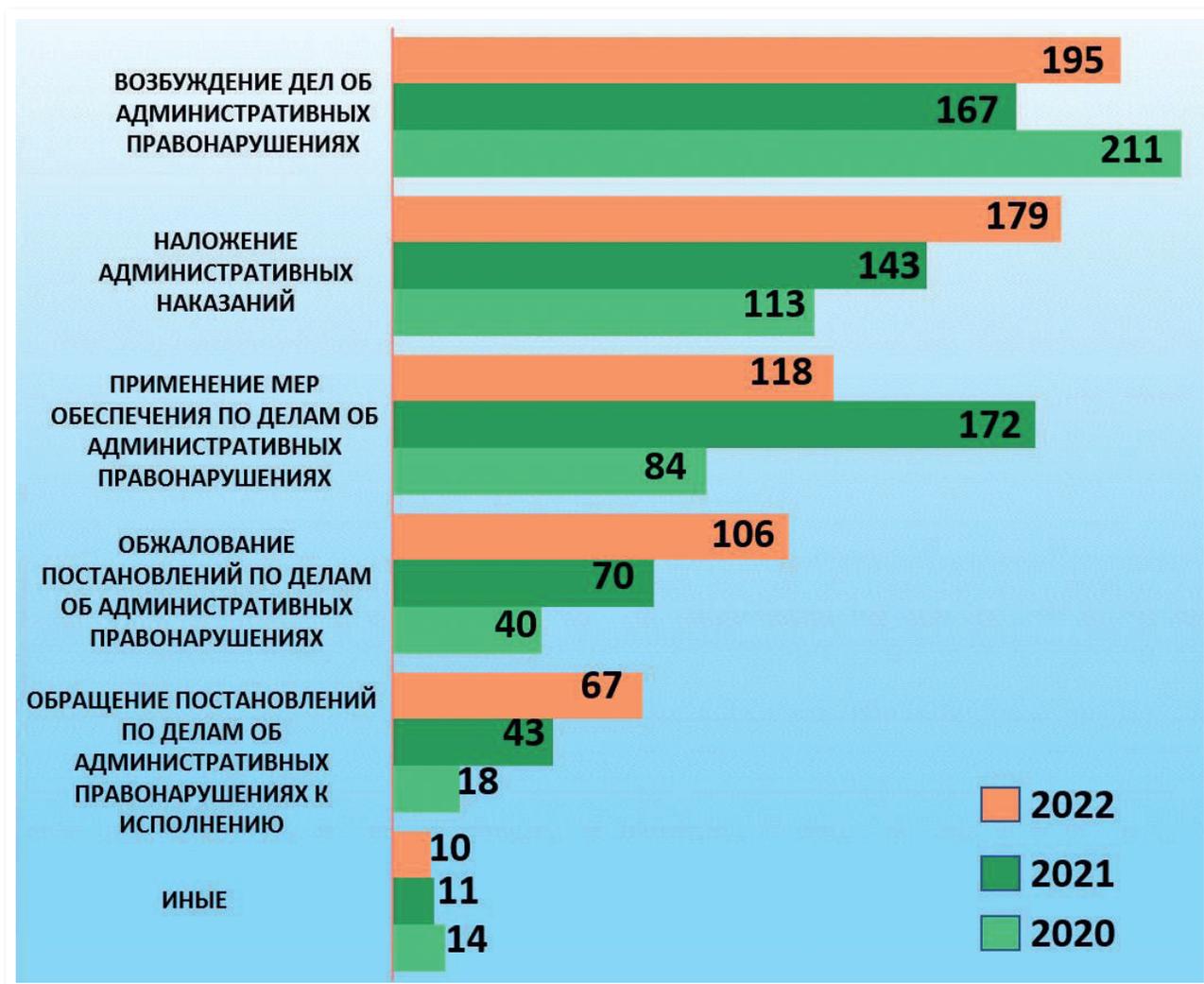


Рис. 117. Тематика обращений по вопросам производства по делам об административных правонарушениях за 2020–2022 годы



*Расширенное заседание секции по вопросам защиты прав человека в административном процессе и в местах принудительного содержания Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. Сентябрь 2022 года*

лам об административных правонарушениях (–31%). Уменьшение обусловлено тем, что предыдущие годы отметились ростом количества жалоб на задержания и доставления в отделы полиции участников несогласованных публичных мероприятий. В 2022 году такие жалобы также поступали, но в целом их было заметно меньше.

В жалобах на решения и действия должностных лиц **на стадии возбуждения дела об административном правонарушении** заявители указывали главным образом на отсутствие поводов и оснований составления протоколов, а также на нарушения при приеме заявлений об административных правонарушениях.

По поводу **наложения административных наказаний** заявители жаловались на чрезмерную строгость наказания, отсутствие учета семейных и иных, на взгляд виновного, смягчающих обстоятельств. Особую группу составили обращения по поводу безнаказанности лиц, систематически допускающих нарушения режима тишины и покоя граждан в ночное время.

В обращениях **в связи с применением мер обеспечения** заявители выражали несогласие

с задержанием и доставлением в отделы полиции, применением физической силы и специальных средств и просили помочь восстановить справедливость. Часть нарушителей обращала внимание, что к ним не допустили адвокатов, и на принуждение пройти медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Предметом **обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях** являлись бездействие должностных лиц по направлению заявителям копий постановлений по делам об административных правонарушениях для их последующего обжалования, отказы в восстановлении срока обжалования. Многие выражали также неудовлетворенность результатами пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

На стадии **обращения постановлений по делам об административных правонарушениях к исполнению** граждане жаловались на ошибки при взыскании штрафов (в частности, взыскание с «двойника» должника) по не вступившим в законную силу постановлениям, просили помочь в освобождении от наказания в связи со сложной жизненной ситуацией.



## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

Положительно разрешено **99 обращений**, содействие в реализации и защите прав оказано **121 участнику** производства по делам об административных правонарушениях (см. рис. 118). По каждому обращению заявители получили также консультативную помощь.

Появился первый опыт подачи административных исков.

По итогам инициированных нами проверок органами прокуратуры внесены 18 представлений и 6 требований в адрес начальников органов внутренних дел, территориальных

органов ФССП России, налоговых органов, 4 протеста в суд на незаконные постановления о назначении административных наказаний; 14 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Анализ результатов рассмотрения поступающих обращений и обобщение правоприменительной практики позволяют выделить ряд актуальных проблем, связанных с обеспечением прав граждан при производстве по делам об административных правонарушениях.

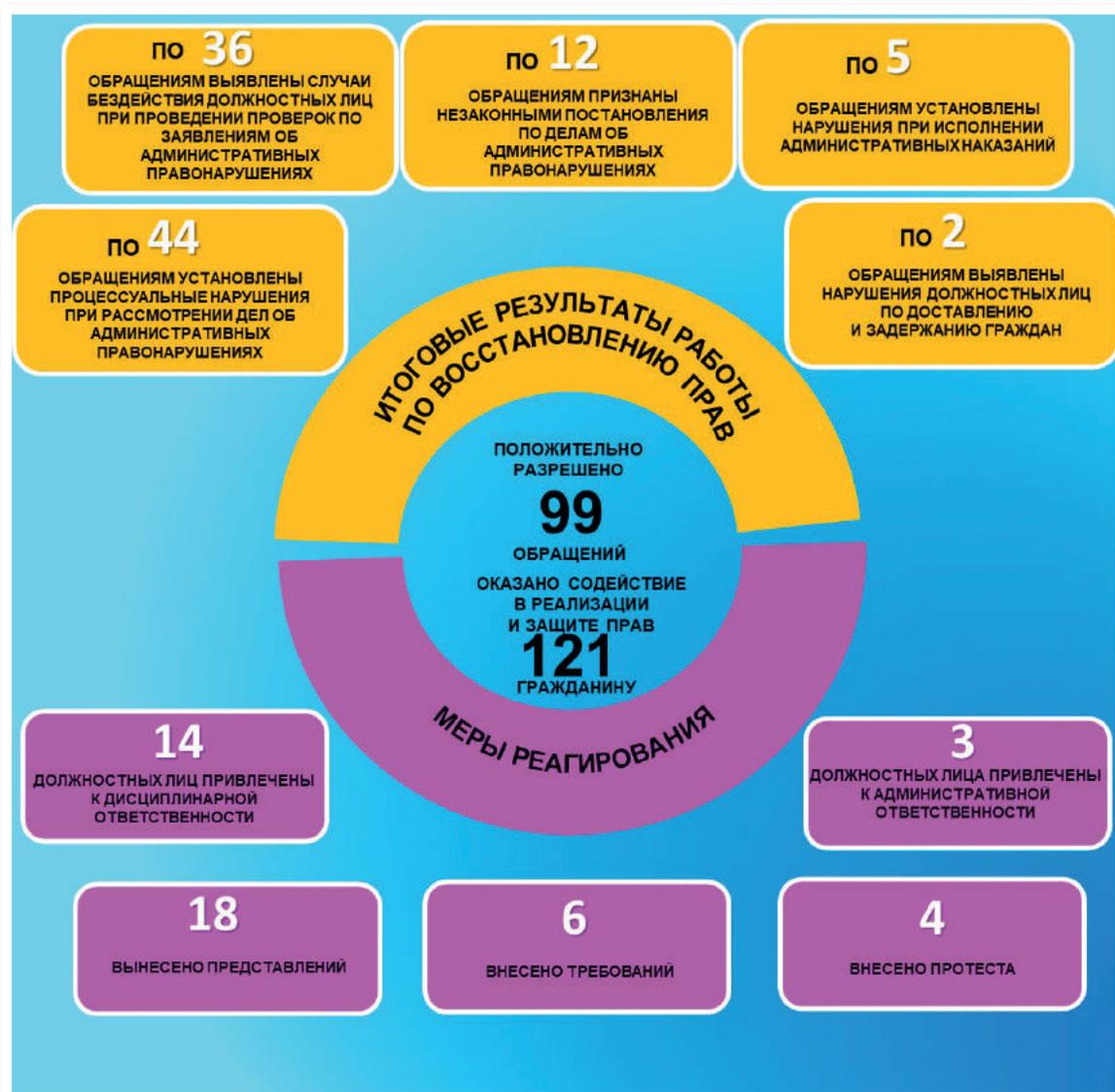


Рис. 118. Основные результаты рассмотрения обращений по вопросам защиты прав человека при производстве по делам об административных правонарушениях в 2022 году



## ПОДМЕНА ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ ОБЩИМ ПОРЯДКОМ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Одним из поводов для возбуждения дела об административном правонарушении является заявление гражданина. Порядок его рассмотрения и принятия по нему процессуального решения регламентирован КоАП РФ. В случае, если информация, изложенная в заявлении, не подтвердилась, органом публичной власти, должностным лицом выносится постановление об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. При несогласии с таким решением гражданин вправе его обжаловать, для чего в КоАП РФ предусмотрена специальная процедура.

Однако на практике имеют место случаи рассмотрения указанных заявлений граждан в общем порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, без вынесения соответствующего процессуального решения. Данная ситуация приводит к тому, что гражданин (потерпевший), обратившийся к государству за защитой, оказывается ее лишенным, поскольку процессуальная проверка по заявлению не проводилась, а принятое в порядке указанного закона решение обжалованию в порядке КоАП РФ не подлежит.

*В ОМВД по Бахчисарайскому району Республики Крым поступили заявления гражданина Ф., который рассказал о фальсификации административного материала по делу о ДТП. Но они были рассмотрены ненадлежащим образом, заявитель остался недоволен, поэтому он обратился к нам. В этой связи совместно с республиканской прокуратурой проведена проверка. Установлено, что заявления Ф. в районном ОМВД приняты к рассмотрению в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», с нарушением срока их регистрации и рассмотрения. Поэтому в адрес начальника ОМВД России по Бахчисарайскому району внесено представление, которое удовлетворено (вх. № 4233 от 14.03.2022).*

Полагаем, что несоблюдение порядка регистрации и рассмотрения заявлений об административных правонарушениях должно рассматриваться как грубое нарушение служебной дисциплины и влечь строгую персональную ответственность должностных лиц.

## ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОСКОРБЛЕНИЕ

Относительно новая проблема, которая выявлена в 2022 году, связана с изъятиями при привлечении к административной ответственности за оскорбление. Государственная защита прав потерпевших от правонарушений предполагает функционирование эффективного правосознательного и превентивного механизма. Статьей 5.61 КоАП РФ установлена ответственность за оскорбление, наказание за которое для граждан предусмотрено исключительно в виде штрафа. Повторное и неоднократное совершение данного правонарушения не образует самостоятель-

ного административного правонарушения, не квалифицируется как преступление. Фискальный характер штрафа при безальтернативной санкции обуславливает его ограниченное воздействие на правонарушителя и при имущественной несостоятельности последнего лишает постановление по делу об административном правонарушении фундаментального свойства исполнимости.

Таким образом, отсутствие возможности назначить за неоднократное совершение правонарушения, предусмотренного статьей 5.61 КоАП РФ, иного (помимо штра-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.



фа) наказания снижает превентивный характер санкции, а в некоторых случаях делает ее бессмысленной. Полагаем целесообразным дополнить статью 5.61 КоАП РФ квалифициро-

ванным составом в виде совершения оскорбления неоднократно, предусмотрев в санкции наряду со штрафом наказание в виде обязательных работ.

### **ПРИЗНАНИЕ НЕДОПУСТИМЫМ ДОКАЗАТЕЛЬСТВОМ ПРОТОКОЛА О НАПРАВЛЕНИИ НА МЕДИЦИНСКОЕ ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЕ ВОДИТЕЛЯ В СВЯЗИ С НАРУШЕНИЕМ ПОРЯДКА ОТСТРАНЕНИЯ ОТ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫМ СРЕДСТВОМ**

Появились жалобы на случаи, когда водителей транспортных средств останавливают сотрудники ДПС, переписывают данные их водительских удостоверений и разрешают следовать дальше. Лишь потом такие водители узнают, что судебным решением они были лишены права управления транспортными средствами в связи с отказом от прохождения медицинского освидетельствования (статья 12.26 КоАП РФ). Хотя формально на данное исследование они не направлялись, о чем, казалось бы, наглядно свидетельствует неотстранение их от управления автомобилем. Либо водителей отпускают из медицинской организации, покидая которую они уверены в отрицательном результате или в том, что освидетельствование не состоялось по независящим от них причинам.

Проверки по подобным жалобам нередко не приводят к положительным для заявителей результатам. Формальные отметки о присутствии понятых в протоколе о направле-

нии на медицинское освидетельствование не позволяют оспорить законность данного процессуального документа. Установление факта неотстранения водителя от управления транспортным средством в лучшем случае является основанием для внесения прокурорского представления в связи с бездействием сотрудников полиции. Однако постановление по делу об административном правонарушении остается в силе.

С учетом законодательно установленного требования об отстранении водителя от управления транспортным средством при наличии признаков опьянения (статья 27.12 КоАП РФ) полагаем, что нарушение данного требования должно влечь незаконность последующих действий по направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения и освобождение лица от административной ответственности.

### **СОСЯЗАТЕЛЬНОСТЬ И РАВНОПРАВИЕ СТОРОН В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

В ежегодных докладах неоднократно отмечалась необходимость повышения уровня состязательности судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях с целью недопустимости возложения функции обвинения на судью. В этой связи ранее в Минюст России направлялись предложения о закреплении в разрабатываемом Процессуальном КоАП РФ условий обязательного участия прокурора и адвоката.

Очевидно, что реализация данного предложения способна лишь отчасти разрешить складывающуюся проблему, поскольку оно

коснется только отдельных категорий дел, рассмотрение которых в суде способно завершиться назначением административного ареста или другим строгим наказанием. Подлинную состязательность при производстве по делам об административных правонарушениях возможно обеспечить путем законодательного закрепления принципа активной роли суда. Именно такой подход более 5 лет успешно используется в административном судопроизводстве (статья 14 КАС РФ). Как указал Верховный Суд Российской Федерации, данный принцип означа-



ет принятие судом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела<sup>1</sup>. Полагаем,

что законодательное закрепление и реализация данного принципа в производстве по делам об административных правонарушениях будет способствовать повышению независимости суда и его роли в установлении объективной истины по делу.

## ПЕРЕСМОТР РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Административное законодательство предусматривает право обжалования постановления несудебного органа по делу об административном правонарушении в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в районный суд (статья 30.1 КоАП РФ).

Если процедура разбирательства в суде достаточно формализована и имеет строго установленные порядок и стадии, то процедура рассмотрения жалобы в порядке ведомственного контроля этого лишена. Нередко рассмотрение жалоб единолично должностным лицом проходит заочно, без вызова привлекаемого к административной ответственности лица, заслушивания его объяснений и истребования дополнительных документов. При этом стадийность административного обжалования часто попросту отсутствует, решение по жалобе внесудебного органа, как правило, не может быть обжаловано в еще более вышестоящий орган, а только в суд. По этой причине граждане, продолжающие такое обжалование, пропускают сроки обращения в суд и в результате вовсе утрачивают право на судебную защиту по своему делу. С учетом изложенного полагаем, что процедура обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях нуждается в детальной регламентации в новом законодательстве об административных правонарушениях.

В административном законодательстве действует общеправовой принцип недопустимости поворота к худшему, согласно которому по результатам проверки постановления по делу об административном правонаруше-

нии лицу, инициировавшему данную проверку, не может быть назначено более строгое наказание, чем было определено ранее. Однако действие данного принципа, как свидетельствует правоприменительная практика, не распространяется на случаи пересмотра арбитражными судами апелляционной инстанции решений по жалобам на постановления, вынесенные несудебными органами, поскольку процедура такой проверки осуществляется по общим правилам искового производства в соответствии с АПК РФ.

*При подготовке определения судья Конституционного Суда Российской Федерации обратился к нам с просьбой дать заключение по делу П., который хотел оспорить конституционность п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ. В частности, возможность суда при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении изменять его, если при этом не ухудшается положение привлеченного лица.*

*Предприниматель П. попал под административную ответственность по ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ за нарушение правил пребывания в России с назначением штрафа в 400 тыс. руб. Решением арбитражного суда штраф заменен предупреждением, но это обоюдно оспорено. В итоге П. вместо предупреждения получил штраф в 200 тыс. руб.*

*Согласно п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, суд не может ухудшать положение лица при пересмотре дела. Но АПК РФ данного не предусматривает. Поэтому в за-*

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2021) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10 ноября 2021 г.) // БВС. 2022. № 1; БВС. 2022. № 2.



ключении Уполномоченного отмечено (№ ТМ9649-431 от 29.03.2022), что практика арбитражных судов может нарушать конституционные права граждан. **Позиция воспринята КС РФ, которым отмечена необходимость соблюдения запретов по общему правилу** (№ 1134-О/2022 от 17.05.2022).

Таким образом, Конституционным Судом Российской Федерации подтверждено верховенство закрепленного КоАП РФ принципа о недопустимости поворота к худшему для граждан при пересмотре дела об административном правонарушении и приоритет данного правила по отношению к общим правилам арбитражного искового производства.

### **СЛОЖЕНИЕ СРОКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО АРЕСТА КАК СИСТЕМНАЯ ПРОБЛЕМА**

КоАП РФ не содержит положений, предусматривающих возможность частичного или полного сложения сроков административного ареста с установлением его верхнего предела за совокупность совершенных административных правонарушений (как это предусмотрено в УК РФ). На практике это приводит к тому, что лицо, отбыв административный арест, на выходе из спецприемника снова задерживается. В отношении него составляется новый административный материал, по которому он снова подвергается административному аресту. Такая «карусель» может повторяться неоднократно, в результа-

те чего гражданин содержится под арестом несколько месяцев. Карательное свойство наказания в этом случае достигает уголовного значения, а достижение его превентивной цели как кратковременного лишения свободы стремится к нулю. Условия содержания в местах отбывания административного наказания не предполагают длительного (на протяжении нескольких месяцев) пребывания. В этой связи полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении в новом КоАП РФ положений о частичном или полном сложении сроков административного ареста.

### **ВОПРОСЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Цифровизация стремительно проникает в правоохранительную и правозащитную сферы. Объектом цифровизации должна стать и область производства по делам об административных правонарушениях. В этой связи полагаем целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

создать Государственную автоматизированную систему «Доступ к производству по делам об административных правонарушениях», которая позволила бы автоматизировать процессы подачи и регистрации сообщений об административных правонарушениях;

закрепить возможность электронного обжалования постановлений о наложении наказания за административные правонарушения через доступный для всех портал Госуслуги;

установить право составления и получения гражданами протокола и постановления по делу об административном правонарушении, протокола о применении мер процессуального обеспечения в электронном виде через Государственную автоматизированную систему «Доступ к производству по делам об административных правонарушениях».

## 6.2. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ

Ежегодно несколько сотен тысяч граждан подвергаются административным арестам за совершение административных правонарушений (в 2020 году — 750145, в 2021 году — 808280, в 2022 году — 919388). Большому числу иностранных граждан назначается административное выдворение с содержанием в ЦВСИГ (в 2020 году — 9768, в 2021 году — 9009, в 2022 году — 29590)<sup>1</sup>. Значительные масштабы административных ограничений вполне очевидно определяют высокую актуальность обеспечения прав лиц, находящихся в этих местах.

В 2022 году принимались меры законодательного плана по повышению гарантий прав человека в данной сфере. В целях обе-

спечения и сохранения у подозреваемого, обвиняемого, помещаемого в ИВС, документов, удостоверяющих личность, установлен порядок изъятия и выдачи (замены) им паспорта гражданина Российской Федерации<sup>2</sup>. Конкретизирован порядок выдвижения кандидатур в члены ОНК со стороны общественных объединений, включенных в реестр иностранных агентов<sup>3</sup>. Утверждены Правила организации деятельности специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения<sup>4</sup>. Уточнен порядок помещения несовершеннолетних в центры временного содержания<sup>5</sup>.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году к Уполномоченному поступило 282 обращения граждан по вопросам защиты прав человека в местах временного содержания. Их тематика показана на рис. 120.

Чаще всего граждане жаловались на *неудовлетворительные условия содержания* (необеспечение заключенных питанием, питьевой водой, горячей водой, постельным бельем, средствами гигиены, достаточной проветриваемости и освещенности помещений, приватности туалета) и

*на необоснованность помещения в места временного содержания* (отсутствие для этого законных оснований), *на действия персонала учреждений* (изъятие личных вещей и документов, грубое обращение и применение физической силы и специальных средств, ограничение передач и посещений), *на ненадлежащее обеспечение медицинской помощью* (отказы в вызове скорой помощи, госпитализации, передаче лекарств, помещении в камеру отдельно от заболевших заключенных), *на превышение*

<sup>1</sup> Письмо ГИАЦ МВД России (вх. № 3/237700169878 от 07.02.2023).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25 февраля 2022 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 17 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 2022. № 9 (ч. 1). Ст. 1260.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РФ. 2022. № 279. .

<sup>4</sup> Приказ Минздрава России № 796н, Минтруда России № 788н, МВД России № 962 от 19 декабря 2022 г. «Об утверждении Правил организации деятельности специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03.2023)

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2022 г. № 445-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8312.



установленного срока нахождения, изъятие личных вещей и документов (неотражение изъятых вещей в протоколе, их последующую пропажу)<sup>1</sup>.

Виды учреждений, на администрацию которых граждане жаловались, и количество таких жалоб показаны на рис. 121.

Как видно из диаграммы, более чем на треть уменьшилось количество обращений, связанных с содержанием в ИВС (-38%). Более чем в 2 раза сократилось количество жалоб, поступающих из ПНИ, главным образом в связи с постепенным завершением пандемии COVID-19.

Кратное уменьшение обращений, связанных с содержанием в специальных приемниках (в 4,5 раза), произошло на фоне отсутствия в 2022 году массовых жалоб на аресты участников несогласованных публичных мероприятий. Не претерпело заметных колебаний количество жалоб на условия содержания в помещениях для административно задержанных.

Вместе с тем на фоне общего снижения количества обращений почти в 2,5 раза выросло число жалоб из ЦВСИГ, что объясняется объективными сложностями, связанными с выдворением украинских граждан.

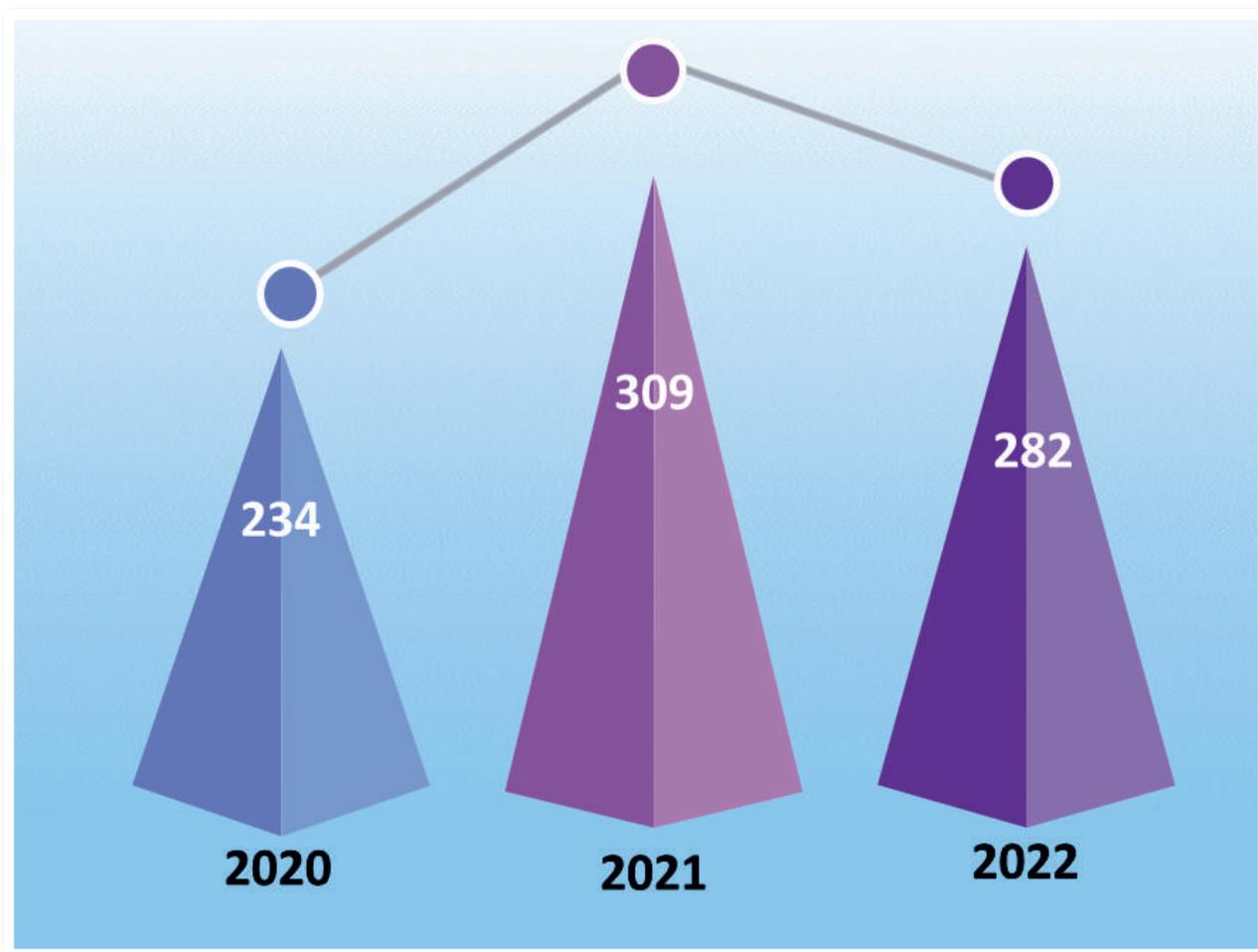


Рис. 119. Количество обращений по вопросам соблюдения и защиты прав человека в местах временного содержания за 2020–2022 годы

<sup>1</sup> Более подробно характеристика этих видов обращений дана применительно к отдельным видам мест временного содержания.

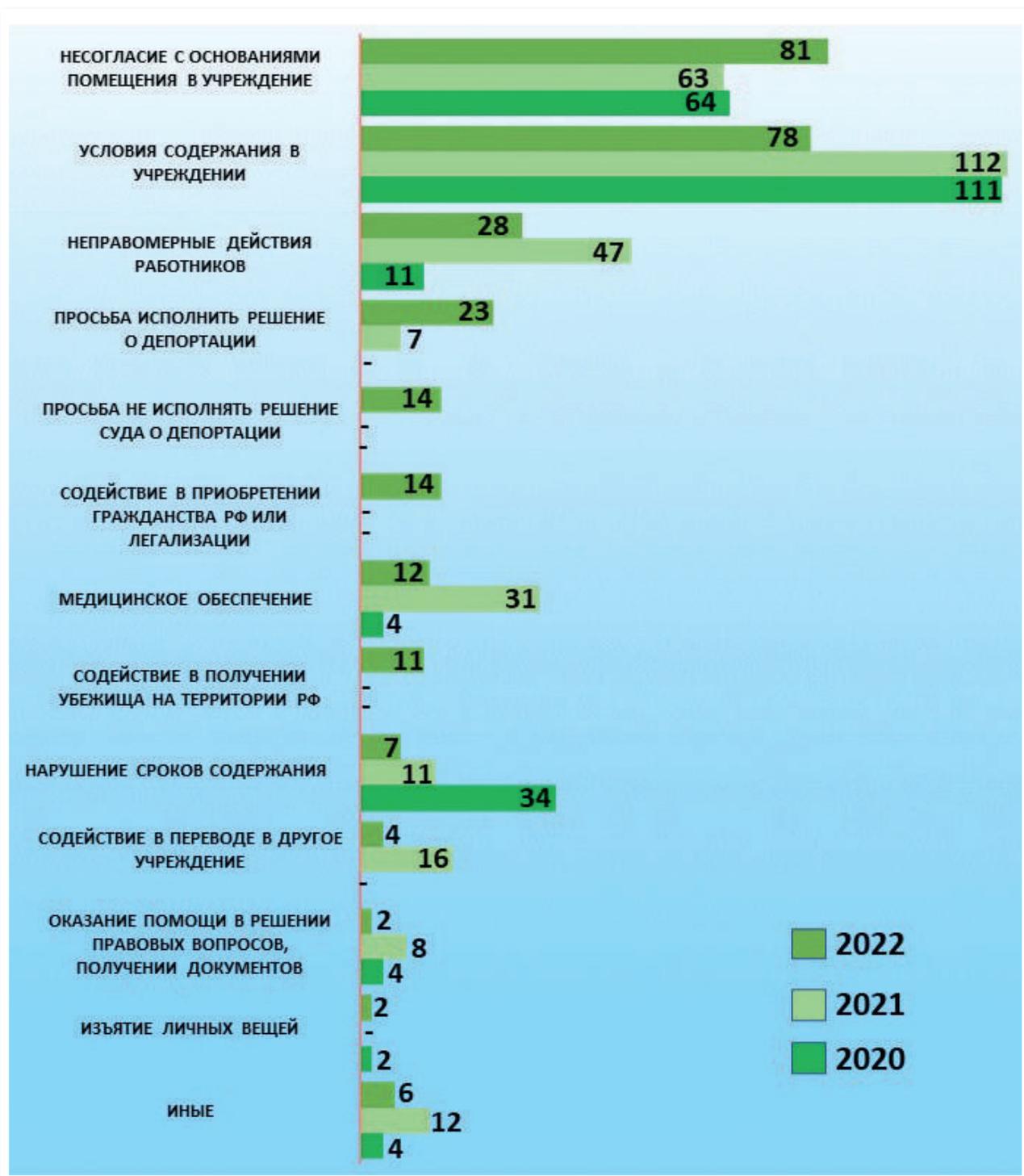


Рис. 120. Тематика обращений по вопросам соблюдения и защиты прав человека в местах временного содержания за 2020–2022 годы

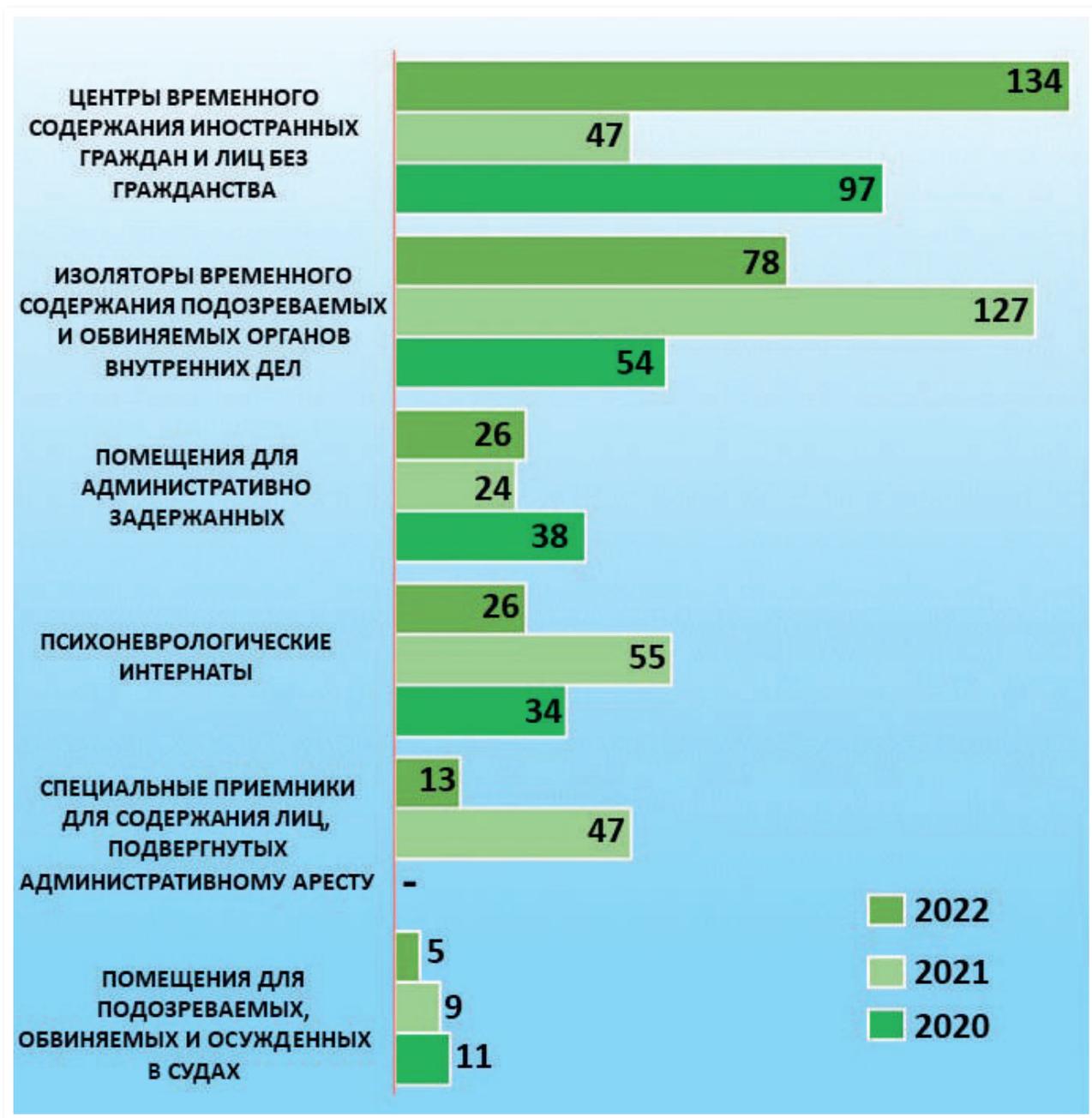


Рис. 121. Количество обращений из отдельных видов учреждений временного содержания либо в интересах находящихся там лиц за 2020–2022 годы

### ЦЕНТРЫ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Почти половина (47,5%) обращений поступила от граждан либо в защиту лиц, содержащихся в ЦВСИГ. Подавляющее большинство из них (72%) пришло от граждан Украины, ДНР и ЛНР (в период до воссоединения с Россией). Заявители обращались по вопросам оспарива-

ния решения суда или компетентного органа исполнительной власти, послужившего основанием для помещения в ЦВСИГ, с просьбой об ускорении исполнения решения о депортации или выдворении или его неисполнении, о содействии в получении убежища на терри-

тории Российской Федерации, в приобретении российского гражданства, об урегулировании правового положения (легализации) на территории России. Поступали жалобы на условия и длительность содержания в ЦВСИГ.

Уполномоченный по правам человека в Иркутской области С. Н. Семенова обратилась к нам с просьбой об оказании содействия гражданам КНР в выезде на родину. Как следовало из материалов обращения, **8 граждан КНР**, находившихся в ЦВСИГ УМВД России по Ангарскому городскому округу Иркутской области, подлежали административному выдворению за пределы России. Но в связи с ограничениями, введенными КНР по причине сложной эпидемиологической ситуации, всем пассажирам,

вылетающим в КНР, необходимо пройти двойное ПЦР-тестирование на COVID-19. Это усложняло отправку граждан Китая. Для решения вопроса в ГУОООП МВД России нами направлено ходатайство с просьбой помочь им. В результате гражданам КНР при взаимодействии ЦВСИГ и Генерального Консульства КНР **обеспечен выезд на родину** (вх. № КЛ-504 от 27.06.2022, к № КЛ-504 от 25.08.2022).

Актуальной остается проблема соблюдения разумных сроков пребывания в ЦВСИГ лиц, в отношении которых приняты решения об административном выдворении за пределы России. Российской Федерацией сняты ковидные ограничения, что должно автоматически исключить длительность сроков содержания. Во многих регионах судами принима-

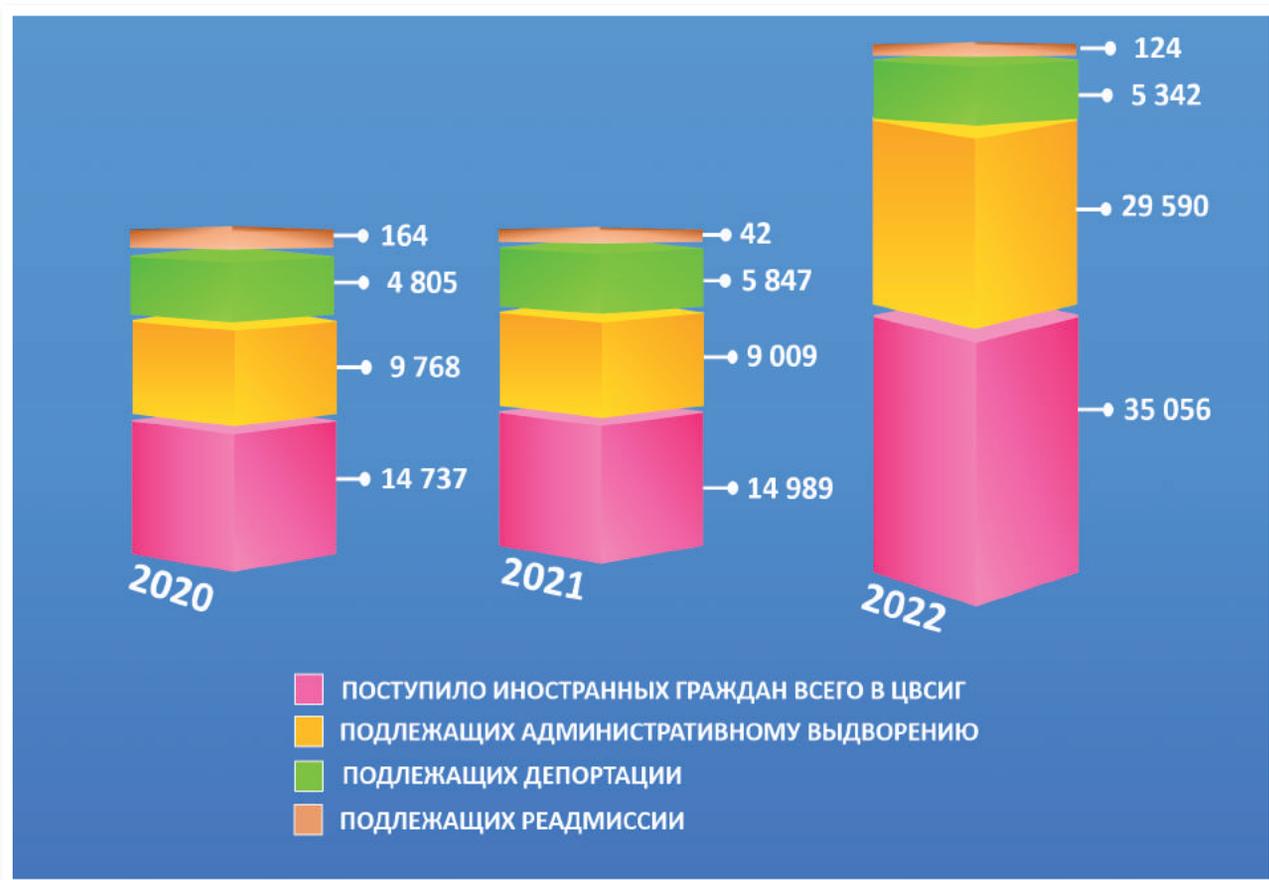


Рис. 122. Сведения о лицах в центрах временного содержания иностранных граждан за 2020–2022 годы



ются решения, позволяющие иностранным гражданам, имеющим близких родственников в России, до исполнения решения о выдворении проживать у родственников. Представляется, что данный механизм важно шире применять. В свою очередь, иностранным гражданам важно оказывать помощь в составлении административных исковых заявлений. Однако на данный момент такая помощь оказывается адвокатами на возмездной основе. В связи с чем ощущается необходимость в подготовке Минюстом России примерного образца такого заявления и направлении его в территориальные органы для информирования находящихся в ЦВСИГ иностранных граждан.

До настоящего времени не урегулирован на законодательном уровне вопрос об установлении сроков пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях. Данный факт мы отмечаем на протяжении нескольких лет. К сожалению, дело не движется. Хотя еще в 2017 году Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект федерального закона о сроках содержания в ЦВСИГ и о порядке продления данных сроков, а также об особенностях исполнения и прекращения исполнения указанного административного наказания, который рассмотрен в первом чтении<sup>1</sup>. Рекомендуются Государственной Думе вернуться к рассмотрению данного законопроекта.

### ИЗОЛЯТОРЫ ВРЕМЕННОГО СОДЕРЖАНИЯ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ

Около трети обращений (28%) составляют жалобы на нарушение прав граждан в ИВС. В основном они касались оснований для помещения в ИВС и превышения сроков содержания, условий содержания (проблемы с качеством питания, доступом к питьевой воде, температурным режимом, освещенностью в камерах, обеспечением постельными принадлежностями), мер воздействия к заключенным со стороны персонала ИВС (применение физической силы и специальных средств, нанесение телесных повреждений), обеспечения медицинской помощью (вызов скорой помощи и лечение хронических заболеваний), вопросов получения справочной информации и оказания юридической помощи. В ряде случаев нарушение прав подозреваемых, содержащихся в ИВС, подтвердилось.

*Гражданин Г. содержался в ИВС ОМВД России по Нерюнгринскому району Рес-*

*спублики Саха (Якутия) свыше установленного законом 10-дневного срока. Освободившись, он обжаловал действия сотрудников полиции в вышестоящую инстанцию, но результата не получил. Тогда Г. обратился к нам за защитой своих прав. В целях оказания помощи заявителю нами направлено ходатайство в республиканскую прокуратуру, совместно с которой проведена проверка. **Доводы заявителя о превышении срока его содержания в ИВС подтверждены. На основании этого в адрес начальника ИВС прокуратурой внесено представление (вх. № Г-508 от 04.04.2022).***

В 2022 году нами **посещены 7 ИВС** в Белгородской, Волгоградской, Новгородской, Нижегородской, Московской, Орловской и Рязанской областях. В большинстве случаев условия содержания соответствуют установленным нормам. Среди часто встречающихся

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 306915-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (о сроках содержания в соответствующих специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, и о порядке продления данных сроков, а также об особенностях исполнения и прекращения исполнения указанного административного наказания) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/306915-7> (дата обращения: 20.01.2023).

недостатков отмечается отсутствие дневного света в связи с расположением камер ниже уровня земли, необеспеченность ИВС медицинскими работниками, совместное содержание курящих и некурящих лиц при наличии свободных камер.

В 2022 году для защиты прав граждан в данной сфере мы начали использовать такой новый инструментарий, как административные иски к государственным органам, нарушившим права.

*Гражданин Д. пожаловался на нарушение его права на получение медицинской помощи при содержании в ИВС ОМВД России «Тобольский». Сотрудниками указанного ИВС не была вызвана скорая помощь, когда*

*у Д. проявились признаки коронавируса. Он был помещен в общую камеру с другими задержанными. Такая халатность недопустима, поэтому мы обратилась в Тобольский городской суд Тюменской области с **административным иском**, который 15 сентября 2022 г. был удовлетворен. Бездействие руководства ИВС ОМВД России «Тобольский» **признано незаконным** (вх. № Д-610 от 23.06.2022).*

Многие проблемы, связанные с обеспечением надлежащих условий содержания подозреваемых, обвиняемых в ИВС, обусловлены высоким физическим износом зданий и коммуникаций, устаревшей, не отвечающей современным требованиям планировкой. Практически всегда материально-бытовые



*Посещение изолятора временного содержания подозреваемых и обвиняемых и спецприемника для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, УМВД России по г. Владивостоку. Сентябрь 2022 года*



проблемы отсутствуют в тех ИВС, которые функционируют в новых зданиях подразделений полиции. При этом важными факторами

также являются укомплектованность ИВС персоналом, материально-техническая обеспеченность.

## СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПСИХОНЕВРОЛОГИЧЕСКИХ ИНТЕРНАТАХ

Обращения касались: условий содержания (железная посуда, ветхая мебель, плохое питание, угрозы применения сильнодействующих лекарственных препаратов — аминазин, галоперидол, необоснованные запреты на совершение прогулок, грубое отношение со стороны сотрудников администрации и обслуживающего персонала); содействия в переводе в другой ПНИ; несогласия с лишением дееспособности и помещением в ПНИ и оказания помощи в восстановлении дееспособности.

Актуальной является проблема своевременности и качества оказания психиатрической помощи лицам, находящимся в ПНИ. В таких учреждениях порой не хватает специалистов различных профилей, в том числе ре-

билитологов, дефектологов, клинических психологов, врачей-психиатров, психотерапевтов, диетологов. По данным ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр психиатрии и наркологии имени В. П. Сербского», озвученным на заседании Экспертного совета при Уполномоченном в октябре 2022 года, фактическая занятость ставок во многих ПНИ составляет 25–50%, что не позволяет организовать полноценную медицинскую психиатрическую помощь. Решением проблемы могло бы стать распространение на врачей и средний медицинский персонал, работающих в ПНИ в сельской местности и малых городах, мер социальной поддержки, предусмотренных программами «Земский доктор» и «Земский фельдшер»<sup>1</sup>.

## СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПОМЕЩЕНИЯХ ДЛЯ АДМИНИСТРАТИВНО ЗАДЕРЖАННЫХ

подавляющее число обращений поступили от задержанных участников несанкционированных публичных акций<sup>2</sup>. В своих обращениях вполне объяснимо они жаловались на необоснованное административное задержание, недопуск к ним адвокатов, угрозы и иное психологическое давление со стороны сотрудников полиции, нарушение сроков и на неудовлетворительные бытовые условия содержания (в том числе на непредоставление питания).

В ходе посещения нами помещений для административно задержанных среди часто встречающихся недостатков отмечаем невыдачу административно задержанным постельного белья, недостаточную вентилируемость, отсутствие на стендах информации о порядке обращения задержанных к Уполномоченному.

*Так, по обращению в защиту прав подозреваемого Р. сотрудником Аппарата Уполномоченного 29 ноября 2022 г. осуществлено посещение специальных помещений для задержанных лиц ОМВД России по Басманному району г. Москвы. В результате установлено, что в указанных помещениях **наблюдается недостаточная вентилируемость** в связи с тем, что решетчатые стены и двери полностью закрыты оргстеклом.*

*Уполномоченным направлено ходатайство об устранении недостатков начальнику ГУ МВД России по г. Москве. В результате **приняты меры по улучшению вентилируемости и притоку свежего воздуха в названные помещения.** Также*

<sup>1</sup> См. § 4.3 настоящего доклада. Также Уполномоченным готовится тематический доклад, посвященный соблюдению и защите прав граждан с психическими расстройствами.

<sup>2</sup> См. § 3.6 настоящего доклада.

в адрес в МВД России направлено предложение **актуализировать информацию о порядке обращения к Уполномоченному, размещаемую на стендах в местах принудительного содержания ОВД** (исх. № ТМ 69129-431 от 08.12.2022).

Поступающие жалобы свидетельствуют о правовой неопределенности в вопросе обеспечения условий размещения лиц, доставленных в территориальные отделы полиции, но не помещенных в камеры для административно задержанных. Они фактически лишены свободы передвижения, поскольку не могут беспрепятственно покинуть помещение органа внутренних дел. При этом нередко формально задержанными они не являются в связи с отсутствием на первоначальном этапе в отношении них протокола задержания, адвокаты к ним не допускаются, в том числе

по причине объявления специального режима «Крепость». Возникают вопросы необходимости обеспечения доставленных питьевой водой, питанием и доступа к туалету. Проблема усугубляется в период массовых задержаний во время пресечения незаконных публичных акций.

Актуальность данной темы была обозначена нами на проведенном в июне 2022 года Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству круглом столе на тему: «Совершенствование законодательного регулирования института задержания в уголовно-процессуальном и административном законодательстве». Полагаем, что правовой статус лица, доставленного в отдел полиции и лишено права свободно покинуть его, условия его содержания нуждаются в специальном правовом регулировании.

### СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРИЕМНИКАХ ДЛЯ СОДЕРЖАНИЯ ЛИЦ, ПОДВЕРГНУТЫХ АДМИНИСТРАТИВНОМУ АРЕСТУ

Граждане жаловались на бытовые условия содержания (вопросы обеспечения отоплением, постельными принадлежностями, питьевой водой) и действия персонала учреждений (по досмотру и обыску арестованных).

Признавая необходимость рационального подхода в распределении простыней и наво-

лочек между спецприемниками, полагаем целесообразным обратить внимание на позитивную практику ГУ МВД России по г. Москве, в спецучреждениях которого арестованным выдаются одноразовые постельные принадлежности.

При нашем непосредственном посещении спецприемников (в городе Москве, Нов-



Заседание Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству. Июнь 2022 года



городской, Нижегородской и Волгоградской областях) выявлены случаи совместного содержания лиц, имеющих судимость и впервые привлекаемых к уголовной ответственности, недостаточности дневного света в камерах. О необходимости установления нормативного правового запрета на указанное совместное содержание отмечалось в Докладе за 2021 год<sup>1</sup>, однако соответствующие изменения в действующее законодательство, регламентирующее порядок отбывания административного наказания, внесены не были. Соблюдение многих других требований к условиям содержания арестованных затруднено неудовлетворительным состоянием зданий, их физическим износом. При этом вышеуказанные проблемы содержания подозреваемых, обвиняемых в ИВС становятся актуальными и для арестованных, поскольку их нередко помещают в помещения для арестованных для отбывания административного наказания в связи с отсутствием в отдельных городах и районах спецприемников.

Пристального внимания заслуживает вопрос регламентации порядка проведения осмотра, досмотра и обыска граждан

и их имущества, а также дактилоскопирования и забора биоматериалов лиц, содержащихся в специальных учреждениях МВД России. Продолжают поступать жалобы граждан и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, в которых оспариваются отдельные действия сотрудников полиции при проведении названных процедур, однако последние обосновывают законность таких действий, ссылаясь на ведомственные нормативные правовые акты с грифом для служебного пользования.

Заслуживает поддержки и распространения в этой связи опыт Минюста России, которым проведена работа по систематизации и обнародованию в возможном объеме процедур, связанных с содержанием граждан в учреждениях ФСИН России. В принятых им Правилах внутреннего распорядка в СИЗО, исправительных учреждениях и исправительных центрах предусмотрены специальные разделы, регламентирующие правила проведения обысков и досмотров (раздел XX ПВР СИЗО, раздел XX ПВР ИУ, раздел XI ПВР ИЦ)<sup>2</sup>. Полагаем, что такая работа должна быть проведена и МВД России.

## СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПОМЕЩЕНИЯХ ДЛЯ СОДЕРЖАНИЯ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ, ОБВИНЯЕМЫХ И ОСУЖДЕННЫХ В СУДАХ

Жалобы и мониторинг показывают, что чаще все граждане недовольны переполненностью, недостаточной освещенностью и проветриваемостью помещений для содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных в судах, отсутствием раковины с водой, мест для курения. Также поступила жалоба на устройство защитной кабины из металлических прутьев.

Ряд жалоб был связан с использованием при конвоировании заключенных из СИЗО

в суды и обратно **специального средства «Ажур»**, представляющего собой соединенные цепью браслеты, сковывающие одновременно руки и ноги. Применение такого спецсредства ко всем подозреваемым, обвиняемым, безотносительно к их возрасту, полу, характеру обвинения, является чрезмерным, унижающим человеческое достоинство. С учетом обращения Уполномоченного в ГУООП МВД России (исх. ВЛ52509-29 от 13.10.2022) и обсуждения данной проблемы в ходе встре-

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 28.12.2022).

<sup>2</sup> Приказ Минюста России от 4 июля 2022 г. № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207060002> (дата обращения: 08.12.2022).

чи Президента Российской Федерации с членами СПЧ 7 декабря 2022 г., МВД России сообщило о направлении во все территориальные подразделения органов внутренних дел указаний о недопустимости использования на-

званного средства ограничения подвижности при перевозке в суды подозреваемых, обвиняемых женщин и несовершеннолетних, а также обвиняемых в экономических преступлениях.

## ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

Во взаимодействии с государственными органами **положительно разрешены 24 обращения**. Общее число граждан, которым по ним оказана правозащитная помощь, составило 35 человек, в том числе в обеспечении прав лиц, находящихся: в **изоляторах временного содержания подозреваемых**

**и обвиняемых — 16; в местах отбывания административного ареста — 2; в помещениях для административно задержанных — 1.**

Отменены незаконные отказы в возбуждении уголовного дела по факту причинения вреда гражданам.



Рис. 123. Основные результаты рассмотрения обращений по вопросам защиты прав человека в местах временного содержания в 2022 году

## 6.3. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

В рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года<sup>1</sup> в 2022 году принят ряд законодательных

мер, направленных на обеспечение прав лиц, отбывающих наказание и пребывающих в СИЗО, гуманизацию условий их содержания, в разработке которых мы прини-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 г. № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2021. № 20. Ст. 3397



мали участие: установлена ответственность за пытки<sup>1</sup>; урегулированы общественные отношения, возникающие в сфере организации и функционирования пробации в Российской Федерации<sup>2</sup>; усовершенствован порядок формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий<sup>3</sup>; уточнен порядок применения к осужденным условно-досрочного освобождения после замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания<sup>4</sup>; подозреваемым и обвиняемым предоставлено право подавать через администрацию СИЗО заявление о выдаче (замене) паспорта гражданина России<sup>5</sup>.

Задачам усиления гарантий прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных подчинены новые правила внутреннего распорядка следственных изоляторов, исправительных учреждений и исправительных центров УИС<sup>6</sup>, в подготовке которых в составе межведомственной рабочей группе также принимали участие представители Уполномоченного. Правила внутреннего распорядка стали более гуманными в части условий содержания всех категорий лиц в учреждениях УИС.

*Впервые в правила внутреннего распорядка включен порядок проведения*

*обысков и досмотров, что раньше регулировалось документами ограниченного доступа. Усовершенствован порядок оказания медицинской помощи. Разрешено хранение и использование в СИЗО инвалидных колясок и иных средств реабилитации инвалидов. Повышены требования по гигиене и коммунально-бытовому обеспечению осужденных и заключенных, расширены перечни разрешенных предметов и дополнительных платных услуг, закреплено применение электронных книг для чтения литературы, изучения нормативных правовых актов, ознакомления с материалами уголовного дела. Предусматривается повсеместное внедрение информационных терминалов, позволяющих получать доступ к правовой и справочной информации, которые хорошо зарекомендовали себя в Красноярском крае и в г. Москве.*

Однако, к сожалению, несмотря на все предпринимаемые меры и уменьшение контингента, содержащегося в учреждениях УИС<sup>7</sup>, количество обращений в адрес Уполномоченного от лиц, находящихся в учреждениях УИС, их родственников, защитников, общественных организаций не уменьшается.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5274.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 6. Ст. 917.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания”» // РГ. 2022. № 278. 8 декабря.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 200-ФЗ «О внесении изменения в статью 79 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4601.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 25 февраля 2022 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 17 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”» // СЗ РФ. 2022. № 9 (ч. I). Ст. 1260.

<sup>6</sup> Приказ Минюста России от 4 июля 2022 г. № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207060002> (дата обращения: 27.12.2022).

<sup>7</sup> На 1 января 2023 г. в учреждениях УИС содержалось 433 006 человек, что на 32 890 человек меньше, чем на 1 января 2022 г. / Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // ФСИН России: официальный сайт. URL: [fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS](https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS) / (дата обращения: 31.01.2023).

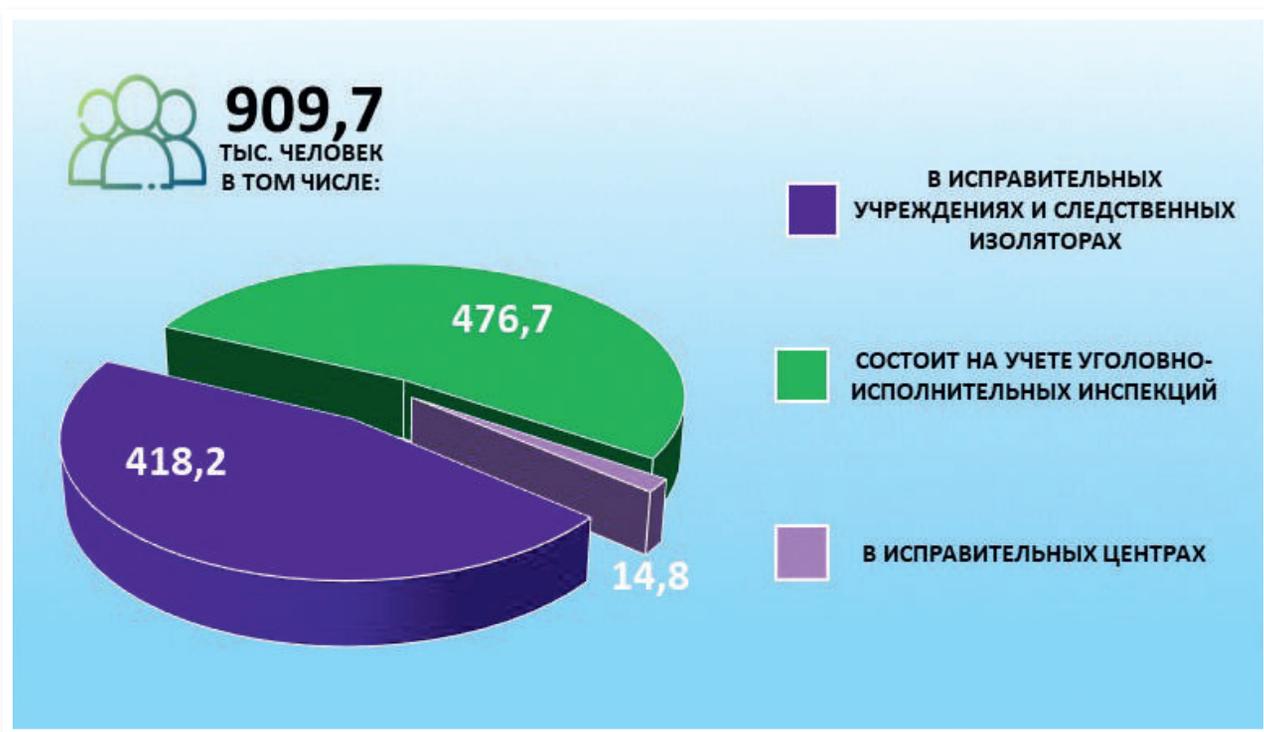


Рис. 124. Численность лиц, содержащихся в учреждениях УИС и состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

В 2022 году к Уполномоченному поступило 6550 обращений в защиту прав и законных интересов осужденных и заключенных, что заметно больше, чем в предыдущие годы (2020 год — 4872, 2021 год — 5879). Из них — 65 коллективных обращений: 34 — от подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях УИС, и 31 — от иных лиц в защиту законных интересов осужденных.

Тематика обращений, поступающих из учреждений УИС, представлена на рис. 125. Основной прирост произошел за счет обращений, касающихся условий содержания (+49%), привлечения к труду и оплаты труда (+31%), медицинского обеспечения (+15%). Увеличилось количество обращений по вопросам ресоциализации и по поводу разъяснений положений нормативных актов.

## МЕДИЦИНСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Самая многочисленная группа обращений была связана с вопросами медицинского обеспечения в учреждениях УИС. Эти обращения весьма разнообразны и касаются как общих вопросов порядка и условий оказания медицинской помощи, ее своевременности и качества, проведения обследований и назначения лечения, так и возможности оказания высокотехнологической и специа-

лизированной медицинской помощи, в том числе кардиологической, онкологической, травматологической, офтальмологической и т. д. По результатам рассмотрения оказана помощь по 134 обращениям (9,2% от общего количества этой группы).

*Осужденный Л. (вх. № Л-964 от 09.12.2021) рассказал о ненадлежащем оказании ме-*

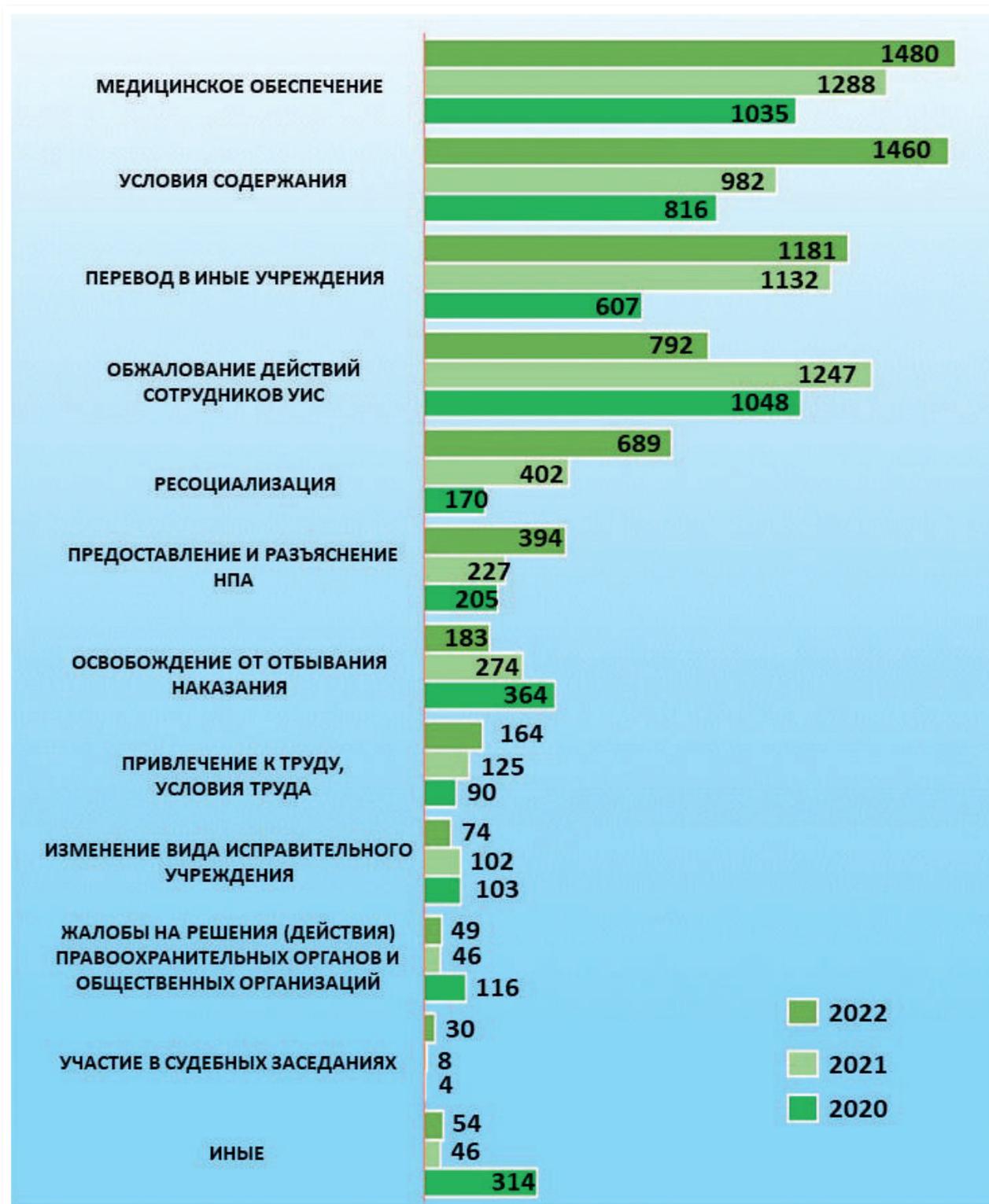


Рис. 125. Тематика обращений по вопросам соблюдения и защиты прав и законных интересов осужденных и заключенных в 2020–2022 годах



дицинской помощи в ФКУ ИК-12 ГУФСИН России по Нижегородской области. По нашей инициативе состоялась проверка, проведенная медицинским управлением ФСИН России. Она **подтвердила факт нарушения сроков проведения осужденному Л. медицинского исследования** жизненно важного показателя свертываемости крови, который необходимо измерять не реже 1 раза в месяц (МНО крови). **По факту нарушения прав гражданина виновное должностное лицо медико-санитарной части привлечено к дисциплинарной ответственности** (исх. ФСИН России № ОГ-22-4092 от 28.02.2022).

Несмотря на то, что в последние годы ФСИН России проводится работа по улучшению медицинского обслуживания лиц, содержащихся в учреждениях УИС, количество обращений на эту тему ежегодно увеличивается. В подавляющем большинстве заявители жалуются на сложности при проведении медицинского обследования и при записи на прием ко врачу

## УСЛОВИЯ СОДЕРЖАНИЯ

Жалобы граждан на условия содержания в учреждениях УИС традиционно занимают вторую большую группу поступающих обращений. Основная их часть касалась условий содержания в СИЗО (49%) и исправительных учреждениях (45%).

По 162 обращениям (11,1%) изложенные факты подтвердились и права заявителей были восстановлены. Так, нашли свое подтверждение ненадлежащие условия содержания в СИЗО по 76 жалобам, в исправительных учреждениях — по 83 жалобам, в иных учреждениях УИС — по двум жалобам и по одной жалобе — при конвоировании.

Чаще всего не соблюдается размер санитарной площади, приходящейся на одного человека в камере, вследствие переполнения СИЗО ряда регионов. Такие письма при-

(80%) и просят оказать помощь в проведении стационарного лечения (11%).

Будем надеяться, что новые Правила внутреннего распорядка в определенной мере помогут улучшить ситуацию с оказанием медицинской помощи: теперь заключенным предоставлена возможность получать информацию о своем здоровье, знакомиться с медицинской документацией, получать выписки из медицинских документов, приобретать лекарственные препараты и хранить их при себе в соответствии с назначением лечащего врача. В частности, в том числе по нашему предложению лицам, содержащимся в учреждениях УИС, разрешено иметь при себе лекарственные препараты при наличии подтвержденных лечащим врачом (фельдшером) медицинской организации УИС медицинских показаний к их непрерывному приему в количестве, необходимом для непрерывного приема данных лекарственных препаратов в течение 3 календарных дней.

ходили из республик Карелии и Татарстана, Ставропольского края, Воронежской области, Московской области и некоторых других регионов.

Частичному решению данной проблемы в ближайшей перспективе будет способствовать реализация Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2030 годы)»<sup>1</sup>, в которой предусмотрено строительство новых СИЗО: в Московской области — на 4000 мест, в Республике Крым — на 1500 мест, в Ставропольском крае — на 1000 мест, в Краснодарском крае — на 1000 мест, в Республике Татарстан — на 1000 мест, в Воронежской области — на 500 мест.

В этой связи на X Международном Санкт-Петербургском юридическом форуме нами

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 420 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2030 годы)» // СЗ РФ. 2018. № 16 (ч. II). Ст. 2374.

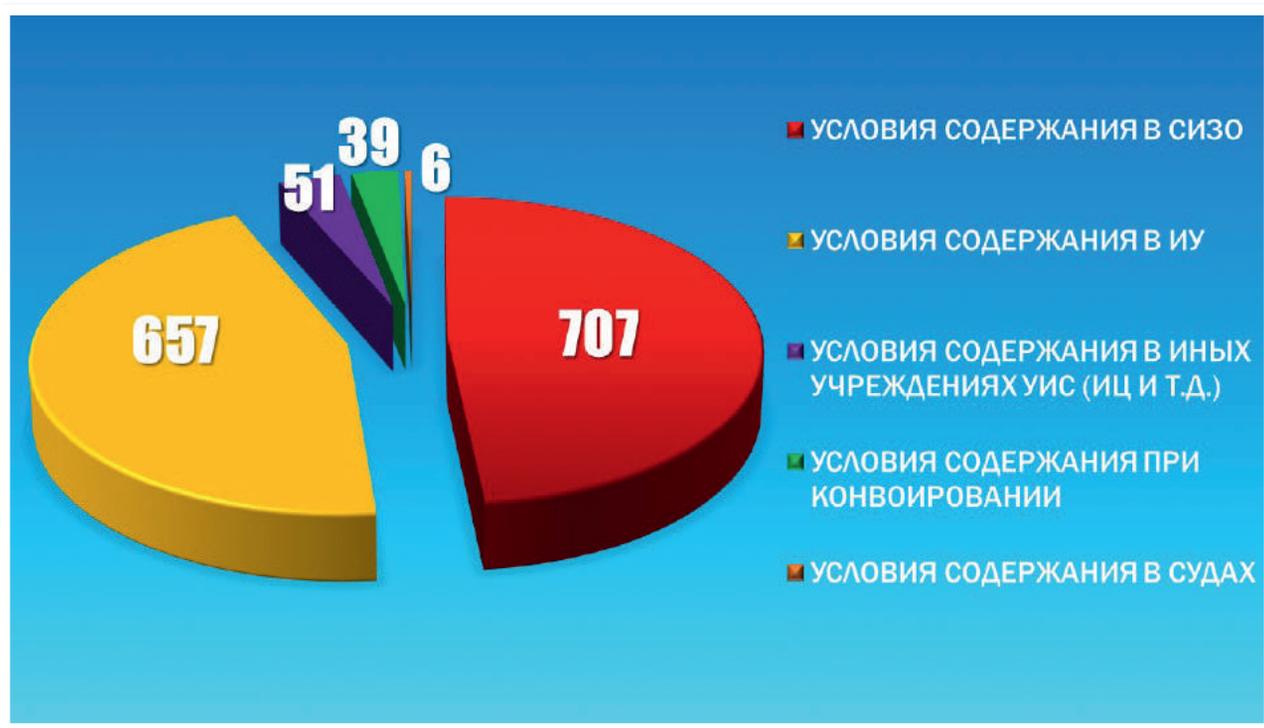


Рис. 126. Количество обращений по вопросам условий содержания (по видам учреждений УИС) в 2022 году

поддержана идея строительства исправительных учреждений объединенного типа, которые позволят комплексно решать некоторые проблемы переполнения следственных изоляторов, а наличие в каждом СИЗО зала судебных заседаний снимет острую проблему транспортировки подозреваемых и обвиняемых в суды.

Ускорить ознакомление обвиняемых с материалами уголовных дел, а значит, и сократить время их пребывания в СИЗО поможет включенное в новые правила внутреннего распорядка положение о предоставлении во временное пользование подозреваемым и обвиняемым технических устройств для чтения электронных книг (пункт 62.15 ПВР СИЗО).

Отчасти решить данную проблему сможет также Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 610 «О внесении изменений в УПК Российской Федерации», предусматривающий направление копии судебного решения

в форме электронного документа при дистанционном участии в судебном процессе

На встрече с членами СПЧ 7 декабря 2022 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин поддержал предложение о сокращении сроков содержания под стражей: «Недопустимо держать в СИЗО по пять лет без приговора, уголовные дела нельзя вести вечно. Если дело сложное, надо переходить к иным мерам пресечения»<sup>1</sup>.

В условиях содержания под стражей предоставление краткосрочных свиданий и телефонных переговоров подозреваемым и обвиняемым с родственниками имеет важное значение. Отсутствие в законодательстве установленных сроков рассмотрения подобных заявлений негативно сказывается на практике предоставления свиданий. На межведомственном согласовании находится проект федерального закона «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и об-

<sup>1</sup> Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67331> (дата обращения: 12.12.2022).



*Посещение СИЗО-1 во Владимире с уполномоченным по правам человека во Владимирской области Л. В. Романовой. Апрель 2022 года*

виняемых в совершении преступлений», устанавливающий порядок предоставления лицу, содержащемуся под стражей, свидания с родственниками и иными лицами. Надеемся на скорейшее его внесение в Государственную Думу.

Актуален также вопрос о мониторинге применения новых правил внутреннего распорядка следственных изоляторов и исправительных учреждений. Предусмо-

### **ПЕРЕВОД В ИНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ**

Чаще всего (94%) жалобы поступали на отказы осуществить перевод в иное исправительное учреждение, а также содержали просьбы о содействии в переводе для отбывания наказания в регион, где проживают близкие родственники осужденного.

Во всех случаях нами разъяснялись правовые способы решения данных проблем

трено, что многие нормы, направленные на повышение гарантий лиц, содержащихся в учреждениях ФСИН России (введение электронных терминалов, душевых кабин, предоставление образовательных услуг и т. п.) будут реализованы только при технической возможности. При отсутствии необходимого финансирования возникает риск их неисполнения на протяжении длительного времени.

и проводились консультации. При этом почти в каждом пятом случае (19,1%) было оказано содействие по вопросу перевода.

*Престарелая мать осужденного М., отбывающего наказание в ФКУ ИК-18 УФСИН России по Республике Мордовия, обратилась с просьбой оказать содействие*



в переводе сына для дальнейшего отбывания наказания ближе к ее месту жительства в г. Москве. Однако администрация учреждения без объяснения причин не давала разрешения на перевод. После нашего обращения во ФСИН России **осужденный М. был переведен в исправительную колонию на территории Рязанской области** (вх. № М-1402 от 06.07.2022).

Реализация права осужденных на перевод в учреждение, расположенное ближе к месту жительства родственников, усугубляется длительной процедурой рассмотрения подобных ходатайств осужденных, сроки которой законодательно не регламентированы. Представляется, что данный пробел должен быть устранен путем внесения изменения в часть 2 статьи 81 УИК РФ либо посредством принятия подзаконного акта.

### ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ СОТРУДНИКОВ УИС

Особенностью 2022 года, в отличие от предыдущих, стало сокращение более чем на треть числа обращений по вопросам обжалования действий сотрудников УИС. Считаем, что это обусловлено повышением служебной дисциплины в системе ФСИН России, активизацией деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, усилением общественного контроля, а также принятием федерального закона об увеличении уголовной ответственности за пытки.

На нашем постоянном контроле находится ситуация по расследованию и наказанию виновных по ранее выявленным фактам пыток в учреждениях УИС. Так, Заволжским районным судом Ярославля были признаны виновными в превышении полномочий два сотрудника ИК-1. Они приговорены к 3 и 3,5 годам лишения свободы<sup>1</sup>.

Структура обращений по данной категории жалоб представлена на рис. 127.

Наибольшее число жалоб поступает в связи с применением физической силы и использованием спецсредств в учреждениях УИС (30%). При последующих проверках, проведенных органами прокуратуры и ФСИН России, подтвердились факты и восстановлены права заявителей по 34 жалобам (4,3%), включая 11 случаев неправомерного привлечения

к дисциплинарной ответственности; 8 фактов незаконного применения физической силы и специальных средств; 7 жалоб по вопросу отказа в направлении корреспонденции; 5 жалоб на жестокое или унижающее достоинство обращение; 1 обращение по вопросу невыдачи документов; 1 жалобу на отказ в предоставлении свидания; 1 случай неправомерной постановки на профилактический учет.

Гражданка Б. обратилась с жалобой на непредоставление ей длительного свидания с ее сыном — осужденным Х., отбывающим наказание в ФКУ ИК-1 УФСИН России по Ставропольскому краю (вх. № Х-245 от 28.12.2021). Была инициирована проверка прокуратурой Ставропольского края, факт необоснованного отказа в длительном свидании с близкими родственниками подтвердился. **Начальнику ИК-1 внесено представление, сотрудник, допустивший нарушение, привлечен к дисциплинарной ответственности** (вх. № 4696 от 18.03.2022).

Ранее нами указывалось на то, что в превентивных целях записи видеонаблюдения в учреждениях УИС желательно хранить не менее одного года на серверах в прокуратуре или в территориальных органах ФСИН России. Со ссылкой на отсутствие дополнительного финансирования данная рекомендация пока не выполняется. Считаем необхо-

<sup>1</sup> Сотрудники ФСИН получили реальные сроки за пытки заключенных в ярославской колонии // Информационное агентство «Интерфакс»: сайт. URL: [interfax-russia.ru](http://interfax-russia.ru) (дата обращения: 12.12.2022).



Рис. 127. Тематика обращений по вопросам правомерности действий сотрудников УИС в 2022 году

димым поэтапно продвигаться к выполнению этой задачи.

Подтверждаются жалобы подозреваемых, обвиняемых и осужденных о нарушении их права на отправку почтовой корреспонденции. Заявители жалуются на то, что письма, передаваемые сотрудникам УИС, не отправляются и не возвращаются отправителям. На эту проблему обращают внимание уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации: факт передачи корреспонденции непосредственно от отправителя сотруднику УИС не фиксиру-

ется. Несмотря на то, что в соответствии с пунктом 113 ПВР СИЗО о подаче предложений, заявлений и жалоб делается отметка в журнале учета с указанием даты их приема и с пунктом 151 ПВР ИУ — работником ИУ, ответственным за отправку предложений, заявлений, ходатайств и жалоб, подавшему их осужденному выдается расписка с указанием даты приема. Этот вопрос требует более детального регулирования и закрепления процедуры фиксации корреспонденции, передаваемой осужденными, подозреваемыми и обвиняемыми администрации УИС.

## РЕСОЦИАЛИЗАЦИЯ

Вопросы ресоциализации осужденных и лиц, освобожденных из мест лишения свободы, также остаются наиболее распро-

страненными среди поступивших к нам обращений. Из всех обращений на эту тему большая часть касается постпенитенциар-



Фото: открытые источники

ной ресоциализации (59%), то есть вопросов получения помощи после освобождения из мест лишения свободы. При этом подавляющее большинство обращений, по которым приходится давать подробные разъяснения (86%), составляют просьбы оказать правовую помощь: разъяснить виды помощи, которые освобождаемый может получить, в какие организации или органы он может обратиться, какие права он имеет и т. п.

Больше трети жалоб по пенитенциарной ресоциализации относятся к вопросам восстановления и поддержания социальных связей (37%), установления инвалидности (27%), назначения или перерасчета пенсий (12%), восстановления или получения различных документов (12%).

По 12 жалобам (1,8%) приведенные факты подтвердились, и было оказано содействие в восстановлении прав заявителей. Из 9 случаев пенитенциарной ресоциализации решены вопросы по трем обращениям в части назначения пенсии, по двум обращениям — в части восстановления и поддержания социальных связей, по двум обращениям — по вопросам восстановления утраченных документов, по одной жалобе оказано содействие в получении профессии, а также по одной — в установлении инвалидности.

*Осужденный З., отбывающий наказание в ФКУ ИК-3 УФСИН России по Чувашской Республике, обратился с жалобой о нарушении его права на образование. По нашей инициативе республиканской прокуратурой проведена проверка, которая подтвердила тот факт, что администрация учреждения без причины лишила З. возможности получить высшее образование. Он содержался в штрафном изоляторе, но имел право пользоваться учебно-методическими и информационными материалами на бумажном носителе. **В итоге на основании прокурорского представления З. дана возможность получения дополнительных платных услуг в виде распечатывания необходимого учебного материала** (вх. № 3-22 от 18.01.2022).*

По вопросам постпенитенциарной ресоциализации по двум обращениям нами оказано содействие в получении материальной и социальной помощи после освобождения, по одной жалобе — решен вопрос о получении льгот и иных мер поддержки при освобождении.

Анализ жалоб показывает, что укрепление гарантий прав лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, в целях их ресоциализации, требует синергии органов



публичной власти всех уровней. Наши предложения на этот счет сформулированы в тема-

тическом докладе Уполномоченного, изданном в 2022 году<sup>1</sup>.

## ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ И РАЗЪЯСНЕНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Традиционно подозреваемые, обвиняемые и осужденные жалуются на непредоставление им нормативных актов, отсутствие их в библиотеке учреждения, на предоставление устаревших текстов, а также просят разъяснения законодательства. Во всех случаях заявители получают исчерпывающие разъяснения и возможную помощь. По 131 обращению заявителям даны разъяснения законодательства и направлены (переданы) тексты нормативных правовых актов.

Так, по инициативе Уполномоченного Минюст России поручил ФСИН России проработать вопрос заключения прямых договоров

с издательством «Перспектив» на поставку в учреждения УИС юридической литературы в качестве гуманитарной помощи и для продажи через магазины учреждений. Заключен договор по поставкам с одним регионом.

Эти вопросы тесно связаны с реализацией права подозреваемых, обвиняемых и осужденных на оказание юридической помощи. Представляется, что нужно законодательно закрепить возможность подозреваемым, обвиняемым и осужденным осуществлять свидания для оказания юридической помощи путем использования систем видеоконференцсвязи.

## ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ОТБЫВАНИЯ НАКАЗАНИЯ

Почти половина заявителей (46%) жаловались на отказ в УДО, треть — на отказ в освобождении по болезни (29%), пятая часть обращений касалась вопросов помилования и амнистии (20%). Из всех поступивших обращений данной категории (183) приведенные факты подтвердились в 10 случаях, и осужденным была оказана помощь в УДО или освобождении по болезни.

*Отбыв в местах лишения свободы более 2/3 срока, гражданин К. подал ходатайство об УДО, но постановлением Ивановского районного суда Ивановской области ему было отказано. Апелляционная (29 июля 2021 г.) и кассационная (3 февраля 2022 г.) инстанции оставили данное постановление в силе. Не добившись результата, К. обратился к нам за помощью. Стали изучать ситуацию*

*и выяснили, что К. в УДО отказано незаконно. Дело в том, что из 6 лет 3 месяцев лишения свободы К. отбыто более 5 лет; он раскаялся; нарушения порядка не допускал; имеет поощрения. Кроме этого, К. является инвалидом III группы и за время заключения шесть раз был госпитализирован. С учетом этого мы направили ходатайство в Верховный Суд Российской Федерации. Вторым кассационным судом общей юрисдикции, на котором присутствовал представитель Аппарата Уполномоченного, **16 июня 2022 г. ходатайство К. об УДО было удовлетворено** (вх. № К-859 от 26.04.2022).*

По-прежнему общей проблемой продолжает оставаться своевременное освобождение от дальнейшего отбывания наказания лиц, страдающих тяжелыми

<sup>1</sup> Ресоциализация лиц, освободившихся из мест лишения свободы: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2022. 122 с.



заболеваниями, препятствующими отбыванию наказания. Соответствующий законопроект, в котором учтены и наши пред-

ложения, Минюстом России разработан. Надеемся на его скорейшее внесение в Государственную Думу.

## ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ТРУДУ И УСЛОВИЯ ТРУДА

Спектр поступающих вопросов самый разнообразный и затрагивает проблемы низкого уровня заработной платы, отсутствия конкурентного производства, соответствующего современному рынку труда, недостаточного объема государственных и муниципальных заказов, что создает проблемы в полном трудоустройстве осужденных, недостаточного информирования о правах осужденных, связанных с их трудом (оплатой и условиями труда и т. д.). Из всех обращений по теме привлечения к труду значительная часть жалоб посвящена вопросам оплаты труда (38%), удержаний из зарплаты и социальных выплат (37%), а также сложностям с трудоустройством в УИС и отсутствием работы (25%).

Из поступивших по данной тематике обращений (164) подтвердились приведенные факты по 15 жалобам (9%). Заявителям были возвращены незаконно удержанные из заработной платы, недоначисленные и недополученные денежные средства по 10 жалобам, а также оказано содействие в трудоустройстве 5 осужденных, имеющих алиментные обязательства и иски.

*В защиту законных интересов К., отбывающего наказание в ФКУ ИК-6 УФСИН России по Оренбургской области, к нам обратился председатель Комитета Государственной Думы по труду, социальной*

*политике и делам ветеранов Я. Е. Нилов. Он указал на нарушения трудовых прав К. Для выяснения всех обстоятельств мы направили запрос в региональную прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. В ходе проверки выяснилось, что при законодательном увеличении МРОТ расценки на пошив одежды не были пересмотрены, и К. недоплатили деньги. Тем самым нарушили ч. 1 ст. 105 УИК РФ. Кроме этого, не соблюдались нормы ст. 136 ТК РФ и вместо 2 раз в месяц заработная плата К. выплачивалась 1 раз. Учитывая это, в адрес начальника ИК-6 **внесено представление**. По итогам его рассмотрения одно **должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности**. **К. выплачены все деньги, в том числе компенсация за несвоевременную оплату труда** (вх. № К-1985 от 07.07.2022).*

Отдельные обращения поступали также по поводу изменения вида исправительного учреждения (74), с жалобами на решения правоохранительных органов и общественных организаций (49), по вопросам участия представителей Уполномоченного в судебных заседаниях (30). По каждому обращению принимались установленные законодательством меры и оказывалась помощь заявителям.

## ОБЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

В целом положительно разрешено **604 обращения** (в том числе 4 коллективных), по 2 обращениям защищены права неопределенного круга лиц. Правозащитная поддержка **была оказана 9736 лицам**.

В семи учреждениях УИС, благодаря инициированным нами проверкам, устранены системные недостатки, связанные с нару-

шением прав осужденных на медицинское и материально-бытовое обеспечение, на получение посылок и передач, а также приобретение предметов первой необходимости в магазинах учреждений; несоблюдением требований трудового законодательства; неправомерным наложением дисциплинарных взысканий.



Рис. 128. Основные результаты рассмотрения обращений по вопросам защиты прав лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в 2022 году

## 6.4. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ИСПОЛНЕНИИ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

Государство проводит последовательную политику по гуманизации уголовных наказаний. В результате с каждым годом доля лиц, отбывающих наказания, не связанные с их изоляцией от общества, растет. Одним из таких наказаний, альтернативных лишению свободы, являются *принудительные работы*, которые применяются с 1 января 2017 г. Их целью являются исправление и ресоциализация осужденных через обязательное привлечение их к труду. За это время более 66 тыс. осужденных отбыли наказание в виде принудительных работ. Уровень трудоустрой-

ства осужденных к принудительным работам составил на конец 2022 года 99%<sup>1</sup>.

Как отмечает Международная организация труда, привлечение осужденных к общественно полезному труду не может расцениваться как принудительный или обязательный труд, поскольку он осуществляется вследствие приговора, вынесенного судом, который, назначая наказание в виде принудительных работ, предопределяет привлечение трудоспособных осужденных к труду как одному из средств воспитания и исправления<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Основные итоги деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в 2022 году. С. 39.

<sup>2</sup> Подпункт «с» п. 2 ст. 2 Конвенции Международной организации труда от 28 июня 1930 г. № 29. Относительно принудительного или обязательного труда // Ведомости ВС СССР. 1956. № 13. Ст. 279.



Переход на принудительные работы поможет осужденным вернуться к нормальной жизни в обществе, наладить социальные связи, получить работу по трудовому договору, возобновить контакты с семьей. По сведениям Минюста России, количество рецидивов после исправительных центров почти в 4 раза меньше по сравнению с другими видами наказаний. Осужденные получают возможность трудиться на базе коммерческих хозяйственных организаций. После освобождения они могут остаться трудиться на тех же предприятиях уже как обычные работники<sup>1</sup>.

Согласно части 1 статьи 60<sup>1</sup> УИК РФ осужденные к принудительным работам отбывают наказание в специальных учреждениях УИС — **исправительных центрах**. На 31 декабря 2022 г. численность осужденных, которые имеют право на замену лишения свободы наказанием в виде принудительных работ и могут быть направлены для дальнейшего отбывания наказания в исправительные центры, составила 162,8 тыс. чел.<sup>2</sup> По состоянию на 1 января 2023 г. на учете в 46 исправительных центрах и 321 изолированном участке, функционирующем как исправительный центр (всего — 367), состояло 13224 осужденных к принудительным работам<sup>3</sup>.

Решением Совета Безопасности Российской Федерации регионам поручено организовать работу по расширению сети исправительных центров УИС до 400 мест в каждом субъекте Российской Федерации на базе регионального имущества либо имущества предприятий и организаций. На конец 2022 года уже создано 40,9 тыс. мест для размещения и трудоустройства осужденных к принудительным работам<sup>4</sup>, а к 2024 году этот показатель должен достичь 80 тыс. мест в исправительных центрах по всей стране. Данная работа будет вестись субъектами Российской Федерации совместно с региональными отделениями Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, общероссийской общественной организации «Деловая Россия» и общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»<sup>5</sup>. Регионы активно включились в данную работу<sup>6</sup>.

В последнее время наблюдается тенденция расширения сотрудничества УИС с предпринимательским сообществом. Коммерческие организации и индивидуальные предприниматели размещают на площадках УИС свои производства, а также

<sup>1</sup> Константин Чуйченко провел совещание по вопросам развития в регионах сети исправительных центров уголовно-исполнительной системы // Минюст России: официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48645> / (дата обращения: 08.12.2022).

<sup>2</sup> Сведения предоставлены Минюстом России (№ исх-19-3623 от 19.01.2023).

<sup>3</sup> Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // ФСИН России: официальный сайт. URL: <https://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS> / (дата обращения: 13.02.2023).

<sup>4</sup> Письмо ФСИН России (№ исх-19-3623 от 19.01.2023).

<sup>5</sup> Константин Чуйченко провел совещание по вопросам развития в регионах сети исправительных центров уголовно-исполнительной системы // Минюст России: официальный сайт. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/48645> / (дата обращения: 08.12.2022).

<sup>6</sup> Расширение сети региональных исправительных центров обсудили на рабочем совещании в Правительстве Ярославской области // ФСИН России: официальный сайт. URL: [https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT\\_ID=658570](https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=658570) (дата обращения: 08.12.2022); В Правительстве Республики Дагестан обсудили вопросы создания исправительных центров и загрузки производственных мощностей производственного сектора учреждений УИС региона // ФСИН России: официальный сайт. URL: [https://fsin.gov.ru/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=658429&sphrase\\_id=1770575](https://fsin.gov.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=658429&sphrase_id=1770575) (дата обращения: 14.12.2022); Представители Государственного Совета Чувашской Республики обсудили расширение сети региональных исправительных центров // ФСИН России: официальный сайт. URL: [https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT\\_ID=626291&sphrase\\_id=1769301](https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=626291&sphrase_id=1769301) (дата обращения: 14.12.2022); В Правительстве Приморского края обсудили вопросы расширения сети исправительных центров и государственной поддержки производственного сектора учреждений УИС // ФСИН России: официальный сайт. URL: [https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT\\_ID=618073&sphrase\\_id=1769301](https://fsin.gov.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=618073&sphrase_id=1769301) (дата обращения: 14.12.2022).



*В Федеральном казенном профессиональном образовательном учреждении № 49 ФСИН России при исправительном учреждении № 4 УФСИН России по Ивановской области осужденный сдает экзамены по профессии «швея»*

привлекают осужденных к труду на объектах, расположенных вне учреждений УИС, что обеспечивает занятость осужденных и возмещение ущерба потерпевшим, а также способствует социальной адаптации осужденных после освобождения. Осужденные к принудительным работам привлекаются к труду в сферах строительства, пищевого производства, сельского хозяйства, легкой

промышленности, оказания услуг, промышленного и мебельного производства, лесозаготовки и деревообработки, ЖКХ и благоустройства, переработки ТБО и в иных сферах. Нами поддержан законопроект<sup>1</sup>, в соответствии с которым возможность привлекать к труду осужденных к принудительным работам появится у индивидуальных предпринимателей.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ

Обращений от лиц, осужденных к принудительным работам, поступает не так много, но наметилась тенденция их увеличения в силу более широкого применения этой меры уголовного наказания. В 2022 году зарегистрировано 38 обращений, в 2021 году — 28, в том числе поступили две коллективные жалобы с просьбой оказать правовую помощь.

Тематика обращений показана на рис. 129.

По сравнению с прошлым годом практически на том же уровне сохранилось количество жалоб на условия содержания в исправительных центрах, незаконные действия сотрудников УИС и просьб о переводах в другие учреждения. Значительно увеличилось количество обращений по вопросам

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 202706-8 «О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» (в части уточнения вопросов трудоустройства осужденных к принудительным работам) // СОЗД ГАС «Законотворчество»: официальный сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/202706-8?ysclid=lbgttu01ry836484532> (дата обращения: 14.12.2022).



Фото: открытые источники



Осужденные учатся на парикмахеров

трудоустройства и условий труда в период отбывания наказания, возвращения в открытое общество после освобождения. Сократилось число жалоб на медицинское обеспечение и по вопросам освобождения от отбывания наказания.

В части, касающейся **условий содержания** в исправительных центрах, осужденные жаловались на отсутствие горячей воды, плохое качество пищи, на ограничения в посещениях магазина и невозможность приобретения продуктов питания.

В обращениях на **незаконные действия сотрудников** осужденные жаловались на неправомерное ежедневное привлечение к работам по благоустройству исправительного центра, на ограничение выхода за пределы исправительного центра в личное время.

Увеличилось количество обращений по вопросам реализации **трудовых прав** в связи с низкой заработной платой осужденных к принудительным работам.

Осужденные к принудительным работам имеют право на отбывание наказания в ис-

правительном центре, расположенном **ближе к месту жительства** родственников. В ряде обращений затрагивались вопросы реализации права на перевод в другое учреждение.

Некоторые обращения касались вопросов **социальной адаптации** после освобождения и поддержания социальных связей (оказание помощи в получении жилья, образования, правовой помощи), **медицинской помощи** (невозможность попасть на прием к врачу и провести обследование, необеспечение средствами реабилитации инвалида), **условно-досрочного освобождения**.

Проблемы, возникающие при исполнении наказания в виде принудительных работ, и предложения по их решению озвучивались нами 30 июня 2022 г. на Юбилейном X Петербургском международном юридическом форуме на сессии «Принудительные работы. Точка зрения общества, бизнеса и государства», а также на рабочем совещании под председательством Министра юстиции Российской Федерации К. А. Чуйченко 22 ноября 2022 г.



Рис. 129. Тематика обращений по вопросам соблюдения и защиты прав человека при исполнении наказания в виде принудительных работ за 2021–2022 годы

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ

Во взаимодействии с государственными органами восстановлены права осужденных на надлежащие материально-бытовые условия содержания в УФИЦ при ФКУ ИК-10 УФСИН России по Самарской области и УФИЦ при ФКУ ИК-7 ГУФСИН России по Хабаровскому краю. Также удалось помочь некоторым осужденным в переводе в исправительный центр ближе к месту нахождения родственников (осужденный С. из Тюменской области переведен в Краснодарский

край и осужденный Ц. из Кировской области переведен в Московскую область). Помимо этого, по каждому обращению заявителя получали консультативную помощь.

Решены и системные вопросы в данной сфере. Так, в Докладе за 2021 год дана рекомендация Правительству Российской Федерации об установлении единого срока наказания, отбытие которого необходимо для применения УДО<sup>1</sup>. С удовлетворением отмечаем, что рекомендация выполнена.

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // РФ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 07.12.2022).



Принят федеральный закон об исчислении срока УДО от первоначального приговора суда<sup>1</sup>. Кроме того, в новых ПВР ИЦ учтены наши предложения о снятии грифа ограниченного доступа с норм, устанавливающих порядок досмотра и обыска.

Анализ результатов работы с обращениями граждан и мониторинг правоприменительной практики позволяют назвать несколько проблем системного свойства, которые имеются в сфере исполнения принудительных работ.

### **СОВМЕСТНОЕ СОДЕРЖАНИЕ В ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ ЦЕНТРАХ ВПЕРВЫЕ ОСУЖДЕННЫХ И РАНЕЕ СУДИМЫХ ЛИЦ**

В исправительных центрах осужденные содержатся совместно, в связи с чем неоднократно судимые лица криминальной направленности оказывают негативное влияние на впервые осужденных, приобщая их к криминальной субкультуре. По информации ФСИН России, значительную часть осужденных из числа отбывающих принудительные работы составляют лица, которым неотбытая часть наказания в виде лишения свободы заменена принудительными работами<sup>2</sup>. В связи с этим с удовлетворением отмечаем, что принят Федеральный закон от 24 сентября 2022 г. № 365-ФЗ, который частично решает вопросы негативного влияния лиц

криминальной направленности на впервые осужденных: исключена замена неотбытой части наказания принудительными работами осужденным за совершение особо тяжкого преступления<sup>3</sup> (*таким образом, в исправительные центры не будут поступать осужденные за особо тяжкие преступления из исправительных колоний*).

Вместе с тем полагаем, что требуется законодательно установить запрет на совместное содержание лиц, ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы, и впервые осужденных (аналогично запрету, установленному в статье 80 УИК РФ для исправительных учреждений).

### **ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ВРЕМЕНИ НАХОЖДЕНИЯ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ИСПРАВИТЕЛЬНОГО ЦЕНТРА В ВЫХОДНЫЕ ДНИ ДЛЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНО ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХСЯ ОСУЖДЕННЫХ**

Сохраняет актуальность проблема ограничения несколькими часами времени за пределами исправительного центра в выходные дни для положительно характеризующихся осужденных.

Так, из Ярославской области поступило коллективное обращение, в котором осужденные, отбывающие наказание в виде принудительных работ в изолированных участках, действующих как исправительные центры при ФКУ ИК-2 и ФКУ ИК-3 УФСИН России (92 человека), подняли вопрос об изменении порядка на-

хождения осужденных за пределами исправительных центров в выходные и праздничные дни. Аналогичные жалобы поступили из Красноярского края и Омской области.

Для решения данной проблемы мы обратились во ФСИН России. Согласно поступившей информации, порядок выхода осужденных за пределы исправительного центра, в период которого осужденный может реализовать право на общение с родственниками, законодательством Российской Федерации урегулирован, поскольку в соответствии с распоряжением

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 200-ФЗ «О внесении изменения в статью 79 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 27. Ст. 4601.

<sup>2</sup> Письмо Минюста России (вх. № 04-4620/23 от 17.01.2023).

<sup>3</sup> Пункт 2 ст. 1 Федерального закона от 24 сентября 2022 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 39. Ст. 6535.



дня УФИЦ ИК-2 и УФИЦ ИК-3 личное время у осужденных в выходные и праздничные дни установлено с 9.00 до 14.00 и с 15.00 до 20.00 (вх. № 7661 от 24.04.2022).

На первый взгляд **формально все правильно**: примерный распорядок дня устанавливает **личное время не менее 3 часов**. А по существу — это неоправданное ограничение. Зачастую исправительные центры расположены вдали от крупных населенных пунктов, магазинов, медицинских и социально-бытовых организаций. Трех часов времени хватает только на то, чтобы добраться до них и вернуться обратно. На приобретение продуктов питания и товаров первой необходимости, на общение с родственниками, которые приезжают из разных уголков России, времени не остается.

Со своей стороны ФСИН России ссылается на необходимость профилактики

побегов, употребления алкоголя и других злостных нарушений. Это верно, но данные нарушения не зависят от времени и могут быть совершены даже по дороге на работу. В этой связи считаем целесообразным рассмотреть вопрос об установлении большей продолжительности свободного времени осужденных к принудительным работам. По крайней мере для положительно характеризующихся осужденных в выходные и праздничные дни оно может быть более длительным. Предлагаем закрепить право положительно характеризующихся осужденных на проведение свободного времени вне пределов исправительного центра *в течение всего дня от утренней до вечерней поверки* в выходные и праздничные дни.

### **ОТБЫВАНИЕ НАКАЗАНИЯ В ИСПРАВИТЕЛЬНОМ ЦЕНТРЕ, РАСПОЛОЖЕННОМ БЛИЖЕ К МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА ОСУЖДЕННОГО ИЛИ ЕГО БЛИЗКИХ РОДСТВЕННИКОВ**

Проблема отбывания наказания в учреждении, расположенном ближе к месту жительства осужденного или его близких родственников, законодательно решена, однако организационно перевод осужденного в другое учреждение зачастую неоправданно затягивается на многие месяцы.

*Осужденный Ц. имеет ряд хронических заболеваний, в том числе опухоль головного мозга, у него на иждивении престарелые родители (отец — 82 года, мать — 72 года), проживающие в г. Москве. При таких обстоятельствах отбывание им наказания в исправительном центре, расположенном ближе к месту жительства семьи, способствовало бы поддержанию социально-полезных связей, ресоциализации и постепенной адаптации осужденного, а также дало бы ему возможность проходить динамическое наблюдение, медицинское обследование и лечение в Центре нейрохирургии им. академика Н. Н. Бурденко.*

*Несмотря на неоднократные обращения, руководство ФСИН России не нашло возможности перевести данного осужденного в исправительный центр УФСИН России по г. Москве. Ко мне неоднократно обращались его близкие родственники. Вопрос решался более полугода, и только после подачи Уполномоченным **административного иска** в Ленинский районный суд г. Кирова 24 ноября 2022 г. **осужденного удалось перевести в Московскую область для дальнейшего отбывания наказания** (вх. № к Ц-41 от 21.04.2022).*

Анализ данной проблемы позволил сделать вывод о том, что осужденные сталкиваются с трудностями при реализации своего права на перевод (один раз в период отбывания наказания) для дальнейшего отбывания наказания в исправительный центр ближе к месту жительства родственников.

В связи с этим полагаем возможным рекомендовать ФСИН России усилить ведомствен-



ный контроль за превышением 30-дневного срока рассмотрения обращений граждан по этим вопросам, установленного частью

первой статьи 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

### РАСШИРЕНИЕ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

Полагаем, что расширению практики применения принудительных работ будет способствовать установление льготного исчисления срока отбывания наказания в виде принудительных работ в местностях с особыми климатическими условиями. На эту проблему обратил внимание Уполномоченный по правам человека в Камчатском крае А. В. Зимин (к № 814ВН от 25.11.2021). По данным ФСИН России, на территории Арктической зоны, в районах Крайнего Севера и в приравненных

к ним местностях расположено 39 учреждений для исполнения наказания в виде принудительных работ с возможностью размещения в них 3883 осужденных<sup>1</sup>. В этой связи полагаю возможным рекомендовать Минюсту России ускорить разработку законопроекта, которым будет установлен порядок льготного исчисления срока отбывания наказания в виде принудительных работ в местностях с особыми климатическими условиями.

### ВОПРОСЫ ПРОДЛЕНИЯ СРОКА ПРИБЫТИЯ ОСУЖДЕННОГО В ИСПРАВИТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПРИ НАЛИЧИИ УВАЖИТЕЛЬНЫХ ПРИЧИН

Порядок, установленный частью 4 статьи 602 УИК РФ, для объявления в розыск осужденного к принудительным работам, уклоняющегося от получения предписания или не прибывшего к месту отбывания наказания в установленный предписанием срок, как представляется, не соответствует пункту 13 Порядка направления осужденных к месту отбывания принудительных работ<sup>2</sup>. Ведомственным нормативным правовым актом установлено, что при невозможности выезда осужденного и прибытия его в исправительный центр в установленный в предписании срок *по уважительным причинам* указанный срок *продлевается* по постановлению территориального органа УИС или учреждения, выдавшего предписание. По общему прави-

лу в случае конкуренции норм УИК РФ и ведомственного нормативного правового акта будет действовать положение федерального закона, хотя в данном случае разумным и справедливым было бы обратное.

Представляется целесообразным внесение изменений в часть 4 статьи 602 УИК РФ, согласно которым в случае уклонения осужденного к принудительным работам от получения предписания *без уважительных причин* или неприбытия *без уважительных причин* к месту отбывания наказания в установленный в предписании срок он объявляется в розыск территориальным органом УИС и подлежит задержанию на срок до 48 часов с возможностью его продления судом до 30 суток.

<sup>1</sup> Письмо ФСИН России (№ исх-19-3623 от 19.01.2023).

<sup>2</sup> Приказ Минюста России от 24 сентября 2020 г. № 220 «Об утверждении Порядка направления осужденных к месту отбывания принудительных работ и их перевода для дальнейшего отбывания наказания из одного исправительного центра в другой» (Зарегистрировано в Минюсте России 2 октября 2020 г. № 60195) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010050048> (дата обращения: 08.12.2022).



## ВОПРОСЫ СОДЕРЖАНИЯ ОСУЖДЕННЫХ К ПРИНУДИТЕЛЬНЫМ РАБОТАМ В ПОМЕЩЕНИИ ДЛЯ НАРУШИТЕЛЕЙ

Поступают обращения от осужденных к принудительным работам и их родственников по проблемам, возникающим в процессе применения некоторых положений Правил внутреннего распорядка исправительных центров (далее — ПВР ИЦ)<sup>1</sup>. Осужденные, в частности, жалуются, что отсутствуют радио, телевизор, го-

рячая вода, чайник. Не урегулирован вопрос посещения магазина нарушителями, которые содержатся в специальных помещениях. В этой связи представляется целесообразным закрепить в ПВР ИЦ требования к оборудованию помещения для нарушителей, урегулировать вопрос вывода осужденных в магазин.

## ОТСУТСТВИЕ ЧЕТКОЙ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПОНЯТИЯ «НЕОТЛОЖНЫЕ СОЦИАЛЬНО-БЫТОВЫЕ ВОПРОСЫ»

К нам поступают обращения по поводу отсутствия четкой правовой регламентации понятия «неотложные социально-бытовые вопросы», для решения которых осужденному к принудительным работам администрацией исправительного центра может быть разрешен краткосрочный выезд за его пределы на основании части 3 статьи 60<sup>4</sup> УИК РФ. На местах этот термин толкуется по-разному.

В целях сужения границ административного усмотрения по данному вопросу рекомендуем Минюсту России обобщить имеющуюся правоприменительную практику и раскрыть в ПВР ИЦ понятие «неотложные социально-бытовые вопросы». Соответствующие предложения направлены в Минюст России.

<sup>1</sup> Приложение № 3 Правила внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы (далее — ПВР ИЦ) к приказу Минюста России от 4 июля 2022 г. № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207060002> (дата обращения: 08.12.2022).



**132 предложения** по совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и гражданина направлено в адрес органов государственной власти

**29 нормативных правовых актов** приняты с учетом предложений Уполномоченного

**22 проекта** в сфере правового просвещения реализовано при участии Уполномоченного

**75 мероприятий** по правовому просвещению организовано Уполномоченным

**37 млн школьников и студентов** аудитория Всероссийского единого урока по правам человека в 2017–2022 годах

**15 тыс. человек** получили правовые консультации в рамках просветительской акции «Единый день оказания бесплатной юридической помощи лицам, вынужденно покинувшим территории ДНР, ЛНР и Украины»



## Глава 7

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОМУ ПРОСВЕЩЕНИЮ

7.1. Совершенствование законодательства  
о правах и свободах человека  
и гражданина



7.2. Правовое просвещение



#молодежныйсовет

#правамолодежи

#совершенствованиезаконодательства

#правовоепросвещение

#единыйурок

#правовоймарафондляпенсионеров

#фестивальинтеграция



## 7.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Современное российское законодательство о правах и свободах человека представляет собой большой массив нормативных актов различной юридической силы и разного уровня. Оно постоянно обновляется и корректируется, приводится в соответствие с новыми социально-экономическими и политическими условиями и общественными потребностями. В 2022 году принято более 650 федеральных законов, многие из которых в той или иной степени касались прав и свобод граждан. Анализ действующего законодательства о правах и свободах человека позволяет сделать вывод, что законодатель по большей своей части своевременно реагирует на общественный запрос и стремится регламентировать возникаю-

щие проблемные аспекты социальных отношений.

Однако, несмотря на интенсивную работу по совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и гражданина, его качество по ряду своих параметров вызывает серьезные претензии практиков, ученых, да и самих законодателей<sup>1</sup>. Немаловажную роль в контроле качества законов играет Конституционный Суд Российской Федерации, продолжая свою миссию в качестве субъекта «негативного нормотворчества»: за прошедший год им принято 59 постановлений по вопросу несоответствия правовых актов Конституции Российской Федерации и дан импульс к разработке целого ряда законодательных актов<sup>2</sup>.



*Расширенное совместное заседание Комитета по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений и Комитета по контролю в рамках рассмотрения Доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2021 год. Июнь 2022 года*

<sup>1</sup> Баранов В.М. Ссылки (отсылки) в актах правотворчества: технико-юридические дефекты и пути преодоления их вредных последствий // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 3. С. 5–21; Балахтина С.В. О правовой определенности в гражданском судопроизводстве Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 6. С. 8–12; Илюшина М.Н. Юридическая сила нотариальных актов как исполнительных документов: проблемы совершенствования законодательства // Нотариальный вестник. 2022. № 3. С. 6–15 и др.

<sup>2</sup> Решения Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционный Суд Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 10.01.2023).



Индикатором имеющихся проблем в нормативном регулировании прав и свобод граждан, форм и методов их защиты являются также обращения самих граждан, посту-

пающие в адрес Уполномоченного. Именно их анализ позволяет нам формулировать и выдвигать инициативы по совершенствованию правозащитного законодательства.



*Пленарное заседание Государственной Думы, на котором Председатель Правительства Российской Федерации М. В. Мишустин подводит итоги работы за 2021 год.  
Апрель 2022 года*

## ФОРМЫ УЧАСТИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ

Участие Уполномоченного в законотворческом процессе в области укрепления гарантий прав и свобод человека в 2022 году осуществлялось **в традиционных форматах**: подготовка и направление законодательных предложений (инициатив); подготовка заключений и отзывов на законопроекты;

участие в межведомственных рабочих группах по подготовке законопроектов; участие в организации и проведении мероприятий по вопросам совершенствования законодательства (круглых столов, конференций, парламентских слушаний и др.); мониторинг законодательства о правах и свободах.

## ПОДГОТОВКА И НАПРАВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ (ИНИЦИАТИВ)

В 2022 году Уполномоченным в общей сложности подготовлено и направлено в адрес субъектов законодательной инициативы и органов публичной власти **132** предложения и инициативы по совершенствованию нормативного регулирования в сфере прав и свобод гражданина, форм и методов их защиты. Они касались укрепления социальных и экономических гарантий прав граждан, защиты прав человека в уголовном процессе и при производстве по делам об административных правонаруше-

ниях, обеспечения прав лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, защиты прав мигрантов и эвакуированных лиц, мобилизационных и других вопросов.

Предложения и инициативы Уполномоченного нашли отражение в **29 нормативных правовых актах**, принятых в 2022 году на федеральном уровне, в том числе в 16 федеральных законах и 13 подзаконных нормативных правовых актах. Они перечислены в представленной диаграмме (рис. 130).

### ЖИЛИЩЕ

- О корректировке порядка выбора способа управления многоквартирным домом**  
(Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 165-ФЗ) 
- О праве собственников получать информацию о зарегистрированных в принадлежащих им жилых помещениях лицах**  
(Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 304-ФЗ) 
- Об уточнении порядка учета и ввода в эксплуатацию лифтов после их замены или модернизации в рамках капитального ремонта**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2022 г. № 703) 
- Об уточнении порядка получения собственниками жилых помещений сведений об иностранных гражданах, зарегистрированных в соответствующих жилых помещениях**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2022 г. № 1957) 
- Об установлении перерасчета платы за вывоз твердых бытовых отходов как для жителей домов, где тарифы на эту услугу рассчитываются исходя из числа прописанных, так и домов, где для расчета учитывается площадь жилых помещений**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2022 г. № 2076) 

### СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

- О возобновлении в беззаявительном порядке выплаты страховой пенсии по случаю потери кормильца после достижения 18 лет лицам, поступившим в учебное заведение**  
(Федеральный закон от 1 мая 2022 г. № 136-ФЗ) 
- О приведении российского законодательства в соответствие с положениями Марракешского договора об облегчении доступа слепых и лиц с нарушениями зрения или иными ограниченными способностями воспринимать печатную информацию к опубликованным произведениям**  
(Федеральный закон от 11 июня 2022 г. № 176-ФЗ) 
- Об утверждении новых правил признания лица инвалидом**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 г. № 588) 
- О компенсации пенсионерам расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно личным автомобильным транспортом**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 1473) 

Рис. 130. Нормативные правовые акты, принятые в 2022 году, в которых нашли отражение предложения (инициативы) Уполномоченного



Рис. 130. Нормативные правовые акты, принятые в 2022 году, в которых нашли отражение предложения (инициативы) Уполномоченного (продолжение)

**Об установлении особенностей приема на обучение студентов из числа эвакуированных граждан (без учета результатов единого государственного экзамена)**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2022 г. № 434)



### ТРУД И ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ

**О разрешении эвакуированным лицам осуществлять трудовую деятельность без патента**  
(Указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2022 г. № 585)



### ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН

**О праве детей-инвалидов и сопровождающих их лиц воспользоваться авиаперелетом при проезде к месту лечения и обратно**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2022 г. № 2045)



### ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. ТАМОЖЕННОЕ ДЕЛО

**Об освобождении лиц, проживающих на территории ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, от уплаты таможенных платежей за ввезенные автомобили**  
(постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2022 г. № 2216)



### УГОЛОВНОЕ ПРАВО. ИСПОЛНЕНИЕ НАКАЗАНИЙ

**Об уточнении порядка применения к осужденным условно-досрочного освобождения после замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания**  
(Федеральный закон от 28 июня 2022 г. № 200-ФЗ)



**Об установлении ответственности за пытки**  
(Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 307-ФЗ)



**Об уточнении ответственности за отдельные преступления против военной службы**  
(Федеральный закон от 24 сентября 2022 г. № 365-ФЗ)



**О совершенствовании порядка формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий**  
(Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 497-ФЗ)



Рис. 130. Нормативные правовые акты, принятые в 2022 году, в которых нашли отражение предложения (инициативы) Уполномоченного (продолжение)



Рис. 130. Нормативные правовые акты, принятые в 2022 году, в которых нашли отражение предложения (инициативы) Уполномоченного (окончание)

Благодаря Государственной Думе, Совету Федерации, Правительству Российской Федерации, профильным федеральным министерствам удалось выстроить эффектив-

ное сотрудничество в рамках работы над соответствующими проектами нормативных правовых актов.

## ПОДГОТОВКА ЗАКЛЮЧЕНИЙ (ОТЗЫВОВ) К ЗАКОНОПРОЕКТАМ И ПРОЕКТАМ ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ

В органы публичной власти было направлено **33 заключения (отзыва) по законопроектам и проектам подзаконных актов** в адрес их разработчиков, а также ответственных комитетов Государственной Думы.

Позиции Уполномоченного, содержащиеся в заключениях, были учтены субъектами права законодательной инициативы при доработке целого ряда законопроектов, некоторые из которых рассмотрены и уже стали федеральными законами<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 6. Ст. 917; Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8791.



*Заседание Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками. Март 2022 года*

## **УЧАСТИЕ В РАБОТЕ КОМИССИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В качестве члена Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности Уполномоченным представлена позиция по ряду законопроектов, в том числе затрагивающих проблемы защиты прав человека в уголовном процессе и в местах принудительного содержания, защиты несовершеннолетних при взыскании денежных средств, жилищного обеспечения жителей Крайнего Севера, статуса приемных родителей, установления фактов при решении вопросов о пенсионном обеспечении, поддержки семей, имеющих детей, и ряд других вопросов. В 11 случаях по-

зиция Уполномоченного при доработке законопроектов учтена.

*Так, в марте 2022 г. на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности был рассмотрен проект федерального закона о совершенствовании порядка формирования и деятельности общественных наблюдательных комиссий. По итогам его обсуждения на заседании нами были выработаны и направлены в Правительство Российской Федерации и Комитет Государственной*



*Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений предложения о поправках к указанному законопроекту, направленные на **закрепление права***

*Уполномоченного направлять в Совет Общественной палаты Российской Федерации рекомендации по формированию состава ОНК, которые затем были учтены в тексте федерального закона<sup>1</sup>.*

## УЧАСТИЕ В РАБОЧИХ ГРУППАХ ПО ПОДГОТОВКЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Сотрудники Аппарата входили в 11 межведомственных рабочих групп по подготовке соответствующих нормативных правовых актов.

*В их числе рабочие группы:*

*по подготовке изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству);*

*по согласованию предложений о поправках в Семейный кодекс Российской Федерации, направленных на реализацию государственной функции защиты семьи и ребенка (Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству);*

*по выработке предложений, направленных на своевременное обеспечение жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (под руководством заместителя Председателя Государственной Думы А.Ю. Кузнецовой);*

*по подготовке изменений в Семейный кодекс Российской Федерации (в части защиты прав трудоспособных совершеннолетних детей, обучающихся в образовательных организациях общего образования) (Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей);*

*по организации отдыха и оздоровления детей (Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей);*

*по проработке предложений о перспективах создания службы пробации,*



*Заседание комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству*

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8791.



обеспечивающей выполнение надзорных и социально-воспитательных мер в отношении подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений, а также лиц, освободившихся из мест лишения свободы или подвергшихся уголовному наказанию, не связанному с изоляцией от общества (Минюст России);

по совершенствованию и систематизации нормативных правовых актов, устанавливающих нормы вещного довольствия осужденных и лиц, содержащихся в СИЗО (Минюст России);

по совершенствованию и систематизации нормативных правовых актов, устанавливающих повышенные нормы питания осужденных и лиц, содержащихся в следственных изоляторах (Минюст России);

по совершенствованию и систематизации правил внутреннего распорядка СИЗО, исправительных учреждений, воспитательных колоний и исправительных центров (Минюст России);

по подготовке законопроекта, направленного на регулирование дистанционного участия в уголовном процессе (Минюст России);

по вопросам внесения изменений в законодательные акты в части получения общего образования несовершеннолетними лицами, содержащимися под стражей (Генеральная прокуратура Российской Федерации).

Многие наши предложения, представленные на заседаниях рабочих групп, были учтены в итоговых проектах нормативных правовых актов.

## МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ

На регулярной основе в Аппарате Уполномоченного осуществляется мониторинг действия законов и других нормативных правовых актов с целью подготовки инициативных предложений государственным органам по изменению соответствующего законодательства. Для этого осуществляем анализ поступающих жалоб, публикаций в СМИ, изучаем научные работы по соответствующей проблематике, принимаем участие в конференциях, круглых столах, в других обсуждениях актуальных вопросов законотворчества и правоприменительной практики и т.д.

Так, мониторинг действия Федерального закона «О бесплатной юридической помощи»<sup>1</sup> позволил сформулировать предложение о включении уполномоченных по правам человека в число участников государственной системы бесплатной юридической помощи. Данное предложение учтено Минюстом Рос-

сии в законопроекте «О внесении изменений в Федеральный закон “О бесплатной юридической помощи”», который в настоящее время дорабатывается для внесения в Правительство Российской Федерации. Со своей стороны, направили к нему предложения также о включении в перечень лиц, которым оказывается бесплатная юридическая помощь, мобилизованных граждан и членов их семей, лиц, освободившихся из мест лишения свободы, — по вопросам трудоустройства, пенсионного обеспечения и социальной защиты. Выражаем надежду, что они также найдут отражение в законопроекте.

В мониторинге законодательства и выработке предложений по его совершенствованию принимают участие и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. В 2022 году от региональных

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.



уполномоченных поступило **93 предложения** (в 2021 году — 54), касающихся совершенствования законодательства. Часть из них нашла отражение в нормативных правовых актах об изменениях действующих норм права<sup>1</sup>.

*По инициативе Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл Ф.Х. Мухаметгалиева обратились в ГУВМ МВД России с предложением предоставить собственникам жилых помещений право получать адресно-справочную информацию о гражданах, зарегистрированных по месту жительства в соответствующих жилых помещениях. Из-за правового пробела собственники могли получить информацию о лицах, проживающих в жилых помещениях, только с согласия таких лиц, что затрудняло возможность распоряжаться жильем. Направленные Уполномоченным предложения были рассмотрены МВД России и учтены в принятых в*

*2022 г. нормативных правовых актах<sup>2</sup> (вх. № ВЛ11180-26 от 07.04.2022).*

Уполномоченным продолжается мониторинг принятия федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, определяющих порядок взаимодействия их территориальных органов с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

*В общей сложности на 1 января 2023 г. 13 федеральных органов исполнительной власти<sup>3</sup> приняли ведомственные приказы о взаимодействии своих территориальных органов с региональными омбудсменами, из них 10 — в 2022 году<sup>4</sup>.*

Продолжался также мониторинг приведения законодательства субъектов Российской Федерации о публичных мероприятиях в соответствие с позициями Конституционного Суда Российской Федерации<sup>5</sup>.

## УЧАСТИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ, ПОСВЯЩЕННЫХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Выявлению проблем законодательства и практики его применения способствуют обсуждения в ходе публичных мероприятий. Регулярно участвуем в парламентских слушаниях, конференциях, круглых столах, посвященных совершенствованию законодательства о правах человека, как по общим вопросам, так и конкретным вопросам правозащитной практики.

В общей сложности принято участие в **132 таких мероприятиях**, в том числе **58** из них состоялись на площадках палат Федерального Собрания Российской Федерации, **23** были организованы Уполномоченным.

*27 апреля 2022 г. в Доме прав человека прошел круглый стол «Права человека и санкции» с участием предста-*

<sup>1</sup> См. § 9.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и статью 10 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5271; постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2022 г. № 1957 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7737.

<sup>3</sup> Роструд России, ФСИН России, ФССП России, Россельхознадзор, МЧС России, Ространснадзор, Роспотребнадзор, Росгвардия, Роскомнадзор, ФТС России, Росреестр, ФАС России, Росприроднадзор.

<sup>4</sup> См. § 9.2 настоящего доклада.

<sup>5</sup> См. § 3.6 и 9.1 настоящего доклада.



Совещание Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, посвященное совершенствованию правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.  
Март 2022 года

вителей органов исполнительной и законодательной власти, общественных организаций, экспертного сообщества, региональных уполномоченных по правам человека. В ходе мероприятия участниками было акцентировано внимание на целом ряде проблем, порождаемых санкционной политикой Запада. Многие из них требуют нормотворческой работы: развитие механизмов защиты прав российских соотечественников за рубежом, совершенствование системы образования, укрепление гарантий социальных прав граждан, изменение законодательства о приобретении гражданства. Выказанные проблемы и предложения были учтены в нашей дальнейшей законопроектной работе.

Выявление дефектов законодательства и путей его совершенствования с участием ученых, правозащитников, представителей государственных органов осуществлялось на площадках Экспертного совета при Уполномоченном. В 2022 году состоялось 16 таких тематических заседаний. К работе по совершенствованию законодательства подключился и Молодежный совет при Уполномоченном.

В 2022 г. на заседании секции по вопросам международного сотрудничества и защиты прав мигрантов Экспертного совета при Уполномоченном с участием разработчиков от МВД России были обсуждены законопроекты о комплексном регулировании правового положения мигрантов. В феврале — «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», в июне — «О совершенствовании правового положения лиц, прибывающих на территорию России в поисках убежища». В ходе обсуждения экспертами в адрес разработчиков высказан целый ряд предложений.

В октябре 2022 г. актуальные проблемы развития нормативно-правовой базы обсуждались на совместном заседании секции по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина и секции по вопросам правового просвещения и образования в области прав и свобод человека и гражданина Экспертного совета при Уполномоченном с участием членов Молодежного совета при Уполномоченном.



## ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ И СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Конкретные пути совершенствования правозащитного законодательства назывались в соответствующих параграфах доклада. Среди новых тем, которые высветил 2022 год: уточнение правового статуса и гарантий защиты прав эвакуированных лиц; внесение изменений в мобилизационное законодательство в части прав и обязанностей мобилизованных лиц; систематизация льгот и гарантий участников боевых действий и членов их семей; создание надежных правовых механизмов защиты прав человека в виртуальном пространстве в условиях информационной агрессии западных стран и некоторые другие.

Отдельно выделим важность *работы по интеграции законодательства новых субъектов Российской Федерации* в российское правовое пространство. Эта работа начата.

Во исполнение договоров о принятии в состав Российской Федерации Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей<sup>1</sup> подписан ряд федеральных законов, определяющих временные особенности организации публичной власти в новых субъектах Российской Федерации, осуществления на их территориях экономической, градостроительной деятельности, обеспечения социальных прав проживающих в них граждан. В течение переходного периода предстоит принять еще большое количество нормативных документов. Планируем оказывать содействие законодательному процессу в указанном направлении в части приведения законодательства об институтах государственной правозащиты в новых российских регионах в соответствие с федеральными стандартами.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 4 октября 2022 г. № 373-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6935; Федеральный закон от 4 октября 2022 г. № 372-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 693; Федеральный закон от 4 октября 2022 г. № 374-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6936; Федеральный закон от 4 октября 2022 г. № 375-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6937.

## 7.2. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ

2022 год войдет в историю не только как год формирования новой политической и правовой реальности, глобального столкновения ценностей, но и как период масштабных преобразований в российской системе образования и просвещения. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 г. № 1195 утверждены правила осуществления просветительской деятельности<sup>1</sup>. В начале 2022/2023 учебного года во всех общеобразовательных организациях начали действовать обновленные ФГОС начального общего и основного общего образования.

На протяжении нескольких лет мы неоднократно поднимали вопрос о необходимо-

сти формирования целостной системы правового образования и воспитания в стране, а также преемственности образовательных программ по правам человека в образовательных организациях всех уровней. Только в 2022 году по итогам нашей встречи с Министром просвещения Российской Федерации С.С. Кравцовым члены Экспертного совета при Уполномоченном вошли в состав рабочей группы по разработке ФГОС среднего общего образования (10–11 классы).

В результате совместной работы к числу требований к освоению предмета «Обществознание» отнесены сформированность знаний о системе прав челове-



*Встреча с Министром просвещения Российской Федерации Сергеем Кравцовым.  
Обсуждение перспектив правового просвещения школьников.  
Март 2022 года*

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 г. № 1195 «Об утверждении Правил осуществления просветительской деятельности» // СЗ РФ. 2022. № 28. Ст. 5112.



ка и гражданина, а также о государственно-общественных институтах, в том числе об институте уполномоченных по правам человека.

В 2022 году нами реализовано **22 просветительских проекта**, в рамках которых осуществлено **75 мероприятий** для разных целевых аудиторий, сочетавших в себе как **традиционные форматы** (круглые столы, лекции, мастер-классы, викторины, книжные и фотовыставки, киноклуб, экскурсии, практика студентов), так и **новаторские** (электронный музей, молодежный правозащитный чат-бот, инкубатор молодежных правозащитных проектов и инициатив, мультимедийная мастерская правового просвещения и социальной поддержки студентов).

Традиционно в просветительскую работу был вовлечен **Научно-образовательный центр по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)**, расширивший образовательную и издательскую деятельность<sup>1</sup>, а также **Экспертный совет** и **Молодежный совет при Уполномоченном**<sup>2</sup>.

В 2022 году характер и масштабы просветительской деятельности во многом определялись объемом обращений по вопросам **защиты прав военнослужащих и членов их семей** и **защиты прав эвакуированных лиц**. Проведение частичной мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации также сказалось на направленности правового просвещения.

Основные **направления правового просвещения** в 2022 году показаны на рис. 131.



*Встреча с эвакуированными гражданами в пункте временного размещения в г. Владимире. Апрель 2022 года*

<sup>1</sup> Издания Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) // Научно-образовательный центр по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): сайт. URL: <https://ноц-по-правам-человека.мгюа.рф/издания-центра/> (дата обращения: 27.10.2022).

<sup>2</sup> См. § 9.3 настоящего доклада.



Рис. 131. Основные направления правового просвещения в 2022 году

### ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ СРЕДИ ЭВАКУИРОВАННЫХ ЛИЦ

Формы правового просвещения среди эвакуированных лиц, осуществляемые нами в целях распространения знаний о российском законодательстве, правах данных лиц и механизмах их защиты, показаны на рис. 132.

Правовое просвещение среди эвакуированных лиц осуществлялось в тесном взаимодействии с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и институтами гражданского общества.

Совместно с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и региональными отделениями Ассоциации юристов России реализована социально-ориентированная просветительская акция **«Единый день оказания бесплатной юридической помощи лицам, вынужденно покинувшим территории ДНР, ЛНР и Украины»**. Акция охватила более 50 регионов, проконсультировано сви-



Рис. 132. Основные формы правового просвещения среди эвакуированных лиц

ше 15 000 человек (май 2022 года). Эта тема также нашла свое отражение в развернутой в Доме прав человека **фотоэкспозиции «Права жителей ДНР и ЛНР — под защитой Уполномоченного»**.

Со своей стороны, поддержали разработанную по инициативе членов Экспертного и Молодежного советов и реализуемую ими с применением дистанционных образовательных технологий **программу**

**повышения квалификации «Актуальные вопросы истории России в современных реалиях»**<sup>1</sup>. Она направлена на обеспечение российских педагогов необходимыми знаниями для применения в образовательном и воспитательном процессе обучающихся и информационно-просветительской работе с их родителями в условиях проведения специальной военной операции.

<sup>1</sup> Актуальные вопросы истории России в современных реалиях // Единый урок: сайт. URL: <https://www.единыйурок.рф/index.php/kartochka-programmy/item/19822-istoriya-rossii-soglasno-kontseptsii-novogo-uchebno-metodicheskogo-kompleksa-po-otechestvennoj-istorii> (дата обращения: 15.12.2022).



На нашем официальном сайте был создан новый специализированный раздел **«Правовая помощь беженцам»**, где размещаются

важная и актуальная информация об изменениях в законодательстве, различные памятки и полезные справочные материалы<sup>1</sup>.

### ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СРЕДИ СЕМЕЙ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, УЧАСТВУЮЩИХ В СВО

Основная работа по этому направлению проводилась в рамках деятельности рабочей группы по мониторингу соблюдения прав участников СВО и членов их семей. В своих обращениях к Уполномоченному заявители чаще всего просили разъяснить существующие права и социальные льготы,

механизмы защиты нарушенных прав. Наши разъяснения, а их дано более 3,5 тыс., касались получения денежного довольствия, дополнительных выплат за участие в специальной военной операции, порядка заключения и расторжения контракта, медицинского обеспечения и других тем<sup>2</sup>.

### ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ СРЕДИ МОБИЛИЗОВАННЫХ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

Характер правовых консультаций и разъяснений в период проведения частичной мобилизации касался разных вопросов. В основном граждан волновали темы освобождения и отсрочки от мобилизации, порядка прохождения службы, предоставления мер государственной поддержки (кредитные каникулы по выплатам, в том числе ипотеки, списание долгов по исполнительным производством), материально-технического обеспечения мобилизованных (вещевое и продовольственное снабжение, условия в пунктах подготовки), заключения брака.

На вопросы граждан давались как письменные, так и устные разъяснения во время

личных приемов при посещении военкоматов и мобилизационных пунктов. Всего было проведено свыше 3,5 тыс. личных приемов очно и посредством телефонной связи. Гражданам разъяснялась необходимость предоставления непосредственно в военные комиссариаты документов для освобождения или отсрочки от мобилизации: справки о состоянии здоровья, свидетельства о рождении детей, справки из вуза и др.

Данная работа велась во взаимодействии со штабом **всероссийского проекта #МЫВМЕСТЕ**, волонтеры которого находились в постоянном контакте с нашими сотрудниками.

### ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЕ ПРОЕКТЫ ДЛЯ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН

Реализован ряд проектов, направленных на просвещение людей, которые в силу возраста, состояния здоровья, сложных жизненных обстоятельств нуждаются в поддержке в части обеспечения знаниями о своих правах, гарантиях их реализации и способах защиты (рис. 133).

Для **людей с инвалидностью** проводились мероприятия в рамках социально-ориентированного проекта **«Фестиваль “Интеграция”» — лекции, мастер-классы, вебинары, киноклуб**. Совместно с Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) проведен научно-прак-

<sup>1</sup> Правовая помощь беженцам // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://ombudsmanrf.org/napravleniya\\_deyatelnosti/pravovoe\\_prosveshhenie/pravovaya-pomoshh-bezhencam](https://ombudsmanrf.org/napravleniya_deyatelnosti/pravovoe_prosveshhenie/pravovaya-pomoshh-bezhencam) (дата обращения: 07.12.2022).

<sup>2</sup> См. главу 2 настоящего доклада.



Рис. 133. Просветительские проекты для социально незащищенных категорий граждан в 2022 году

тический **V Международный межвузовский юридический конкурс «Защита прав инвалидов»**.

Продолжилась реализация масштабного долгосрочного просветительского проекта **«Правовой марафон для пенсионеров»** (за 2017–2022 годы в регионах и Аппаратом Уполномоченного организовано и проведено 1728 просветительских мероприятий и более 42 300 бесплатных юридических консультаций).

Значимым мероприятием проекта стал **Единый день бесплатной юридической помощи для людей старшего поколения** — пенсионеров, ветеранов, инвалидов, который прошел в 84 субъектах Российской Федерации (сентябрь — октябрь 2022 года). Совместно с региональными отделениями Ассоциации юристов России в рамках данной акции уполномоченными по правам человека организовано свыше 16 000 юридических консультаций.

Третий год подряд проходят мероприятия в рамках проекта **«Дни правовой грамотности мигрантов»**.

*Дом прав человека посетили представители Ассоциации содействия социально-культурной, трудовой, правовой и психологической адаптации мигрантов «Координационный центр защиты и адаптации мигрантов», которые познакомились с работой Уполномоченного по защите прав мигрантов (сентябрь 2022 г.).*

*В Российской национальной библиотеке (г. Санкт-Петербург) в рамках сотрудничества с Уполномоченным была развернута книжно-иллюстративная выставка «Достойный трудится для человечества»: мигранты в истории России» (ноябрь — декабрь 2022 г.).*

*Также был проведен просветительский мастер-класс в учебном центре*

Российского Красного Креста для детей беженцев и мигрантов, где дети из стран СНГ, Ближнего Востока, Африки и Афганистана обучаются русскому языку и основным предметам в рамках школьной и дошкольной программ (декабрь 2022 г.).

С 2016 года Уполномоченный поддерживает **программу стажировки русскоязычных представителей коренных народов в системе ООН.**

*В рамках московского компонента этой стажировки на площадке Дома прав человека состоялся традиционный*

*обучающий семинар, посвященный деятельности института государственной правозащиты, для лидеров молодежных общественных организаций, представляющих интересы народов ханты, эвенки, алтайцы, вепсы, тверские карелы (ноябрь 2022 г.)*

С целью дальнейшего развития совместной правопросветительской работы в ноябре 2022 года заключено Соглашение о сотрудничестве с Общероссийской общественной организацией «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

## ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЕ ПРОЕКТЫ ДЛЯ МОЛОДЕЖИ



*Молодежный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации*



Особое значение традиционно придаем **распространению правовых знаний среди российской молодежи**. В данной связи реализуем собственные проекты, а также принимаем участие либо используем для целей просветительства площадки проектов, реализуемых другими государственными органами, вузами и общественными организациями. Основные из них представлены на рис. 134.

Важной площадкой для диалога, системной работы по защите прав молодежи и обмена лучшими практиками стал **Молодежный совет при Уполномоченном**<sup>1</sup>.

На страницах Молодежного совета в мессенджерах и социальных сетях (Telegram, ВКонтакте) на регулярной основе обобщаются лучшие правозащитные и просветительские практики, реализуемые его членами.

По инициативе членов Молодежного совета впервые запущен проект **«Инкубатор молодежных правозащитных проектов и инициатив»**, направленный на повышение уровня знаний и навыков социального проектирования у лидеров волонтерских и молодежных объединений, НКО. Для участников проекта проведены образовательные вебинары и тренинги по социальному проектированию, медиа-продвижению и вопросам грантовой поддержки.

В молодежной среде особенно востребованы цифровые форматы, поэтому нами седьмой год подряд успешно реализуется **Всероссийский конкурс «Инновационные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты»**.



Молодежный форум «Территория смыслов». Июль 2022 года

<sup>1</sup> См. § 9.3 настоящего доклада.



Рис. 134. Основные просветительские проекты для молодежи, в которых участвовала или которые организовывала Уполномоченный в 2022 году



Совместно с Всероссийским студенческим союзом велась реализация проекта **«Правозащитный онлайн-марафон “Студенческий дозор”»**. Члены Молодежного совета при Уполномоченном приняли активное участие в создании **чат-бота**, призванного помочь молодым людям научиться защищать свои права, а также в работе **«Мультимедийной мастерской правового просвещения и социальной поддержки студентов»**.

Новыми просветительскими проектами, рассчитанными на молодежную аудиторию, стали также Всероссийский конкурс студенческих законодательных инициатив **«Закон будущего»**, межведомственный проект наставничества, инициированный Минобрнауки России, **«Женщины: Школа наставничества»** и собственный проект Уполномоченного **«Наставничество»**, в рамках которых под общим руководством Уполномоченного студентки ведущих российских вузов вели работу над своими социальными и правовыми проектами в области образования и защиты прав семьи, материнства, отцовства и детства.

Продолжали работать и на традиционных, зарекомендовавших себя молодежных правопросветительских площадках, таких как **Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов»** (июль 2022 года).

Несмотря на сложную международную обстановку в рамках сотрудничества с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека седьмой год проводятся образовательные мероприятия для слушателей **межвузовской магистерской программы «Международная защита прав человека»**. За это время в них приняли участие около **4000** магистрантов.

Поддерживается многолетняя практика нашего **сотрудничества с высшими учебными заведениями**.

*Заключены соглашения о сотрудничестве с Московским государственным университетом технологий и управления имени К.Г. Разумовского (Первым казачьим университетом) (январь), Московским финансово-промышленным*



*Подписание соглашения о сотрудничестве с Дипломатической академией МИД России.  
Ноябрь 2022 года*

университетом «Синергия» (июль) и Дипломатической академией МИД России (ноябрь). Эта работа уже дала свои практические плоды: студенты вузов получили возможность проходить практику в нашем Доме прав человека и применять полученные в стенах университета знания.

В 2022 г. Уполномоченный стала партнером конкурса студенческих работ «Конституционный статус личности в России в современном доктринальном, нормативном и практическом

измерении (к 100-летию профессора Л. Д. Воеводина)», который проводится Юридическим факультетом МГУ имени М. В. Ломоносова.

2022 год стал рекордным по количеству студентов, прошедших учебно-ознакомительную, производственную и преддипломную **практику в рабочем аппарате Уполномоченного**. Этой возможностью воспользовались более 270 **студентов российских вузов**.

### ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЕ ПРОЕКТЫ ДЛЯ ШКОЛЬНИКОВ

Традиционно просветительская работа велась с учащимися общеобразовательных организаций: она была направлена на овладение школьниками элементарными умениями и навыками, необходимыми

для реализации и защиты своих конституционных прав и обязанностей.

В шестой раз при поддержке Минпросвещения России и Минобрнауки России, а также благодаря активному участию упол-



Рис. 135. Просветительские проекты для школьников в 2022 году



Интерактивный урок «Права ребенка» для дошкольников и школьников 1–5 классов.  
Июнь 2022 года

номоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации проведен масштабный образовательный проект **Единый урок «Права человека»**. В 2022 году к нему присоединились также школьники и студенты из ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей. В общей сложности в нем в этом году участвовали 5 млн человек.

Продолжена реализация совместного с Департаментом образования и науки г. Москвы проекта **«Правовой навигатор»**, направленного на повышение уровня правовых знаний учащихся школ в рамках преподавания предмета «Обществознание». Конкурсы и викторины для школьников средних и старших классов по правозащит-

ной тематике были организованы в дистанционном режиме. Для привлечения внимания учащихся к деятельности омбудсмена также была запущена городская онлайн-викторина «25 лет Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»».

В Международный день защиты детей для дошкольников и школьников 1–5-х классов в ФГБОУ СОШ № 1699 г. Москвы впервые прошел **интерактивный урок «Права ребенка»**, а в День Конституции Российской Федерации для старшеклассников была организована **тематическая лекция**.

## ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ СРЕДИ НАСЕЛЕНИЯ В ВОПРОСАХ КОМПЕТЕНЦИИ УПОЛНОМОЧЕННОГО

25-летие Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» дало нам повод провести предметную работу по разъяснению среди населения компетенции Уполномоченного, порядка обращения к нему с жалобами на решения должностных лиц государственных органов.

В этих целях был организован целый ряд мероприятий, включая викторины, конкурсы, фото- и книжные выставки, а также запущены **пилотный проект «Библиотека**

**Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»** на платформе Национальной электронной библиотеки<sup>1</sup> и проект «Электронный музей» на нашем официальном сайте<sup>2</sup>.

Онлайн-викторину на знание Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» прошли более **7000 человек**, а участниками **конкурса студенческих законодательных инициатив «Закон будущего»** стали более 90 обучающихся.



Рис. 136. Основные форматы просвещения среди населения по вопросам компетенции Уполномоченного в 2022 году

<sup>1</sup> Пилотный проект «Библиотека Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Национальная электронная библиотека: сайт. URL: [https://rusneb.ru/collections/1448\\_federalnaya\\_biblioteka\\_upolnomochennogo\\_po\\_pravam\\_cheloveka/](https://rusneb.ru/collections/1448_federalnaya_biblioteka_upolnomochennogo_po_pravam_cheloveka/) (дата обращения: 29.08.2022).

<sup>2</sup> Виртуальный музей // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://ombudsmanrf.org/napravleniya\\_deyatelnosti/pravovoe\\_prosveshhenie/virtualnyj-muzej](https://ombudsmanrf.org/napravleniya_deyatelnosti/pravovoe_prosveshhenie/virtualnyj-muzej) (дата обращения: 21.10.2022).



## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ

Развитие государственной политики в области правового просвещения должно осуществляться с учетом **качественных изменений в содержании и технологиях правопросветительской работы**, произошедших в последние годы, а также новых вызовов для прав человека.

Назрела потребность в **обновлении** Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»<sup>1</sup> и государственной программы Российской Федерации «Юстиция»<sup>2</sup>, которая связана как с расширением перечня лиц, которым должна оказываться бесплатная юридическая помощь, так и с необходимостью закрепления в этих документах роли института государственной правозащиты.

В период цифровой трансформации одним из резервов повышения эффективности правового просвещения становится использование **новых цифровых форматов и информационно-коммуникационных технологий**. Для повышения результативности и эффективности просветительской работы на цифровых платформах представляется важным более активно вовлекать в нее лидеров мнений, блогеров, руководителей молодежных общественных объединений.

Система **правового воспитания и обучения необходима на всех уровнях образования**: правочеловеческие ценности должны стать основанием, стержнем, по крайней мере, гуманитарных предметов. Считаем необходимым сделать постоянным и всеобщим изучение прав, свобод и обязанностей, Конституции Российской Федерации в общеобразовательных организациях на протяжении всего образовательного процесса, начиная с начальной школы.

Использование потенциала внеурочной деятельности для правового воспитания и просвещения участников образовательных отношений, а также включение проблематики прав человека в примерные календарные планы воспитательной работы и рабочие программы воспитания для общеобразовательных организаций — еще одна «точка роста» в области правового просвещения. Это прямо соотносится и с воспитательной направленностью ФГОС «третьего поколения».

Необходимо переформатирование правопросветительской работы с учетом появления новых категорий граждан, ранее ею не охваченных, — **эвакуированных, жителей новых субъектов** Российской Федерации.

Следует развивать накопленный в 2022 году опыт взаимодействия уполномоченных по правам человека с институтами гражданского общества, прежде всего, в части **правового волонтерства** (организации совместных информационно-просветительских мероприятий и юридического консультирования).

В период глобальных угроз правам человека важно продолжить укрепление **международного сотрудничества, в том числе в области правового просвещения и информирования населения**. Вопросам координации усилий национальных правозащитных учреждений в этой сфере было посвящено **VII заседание Евразийского Альянса Омбудсменов**. Его участники солидарны в необходимости проведения совместных просветительских проектов в сфере прав человека, в том числе с использованием цифровых ресурсов; подготовки и издания совместных тематических памяток и брошюр<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2158.

<sup>3</sup> См. § 8.2 настоящего доклада.

**22** соглашения с омбудсменами  
зарубежных государств

**132**  
**участника** из 29 государств приняли  
участие в Международной  
научно-практической  
конференции «Проблемы  
защиты прав человека на  
евразийском пространстве:  
обмен лучшими практиками  
омбудсменов»

**165**  
**обращений** направлено в адрес  
международных организаций



## Глава 8

# МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

8.1. Международный компонент защиты прав человека



8.2. Взаимодействие с международными организациями



8.3. Сотрудничество с омбудсменами зарубежных стран



#международноесотрудничество  
#евразийскийальянсомбудсменов  
#еао #увкпчоон #ганри



## 8.1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОМПОНЕНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

События вокруг Украины ознаменовали начало активной фазы переформатирования международных отношений в свете окончательного выхода США и стран Запада из парадигмы послевоенного миропорядка. Как следствие, происходит утрата влияния и роли существующих европейских организаций и общеевропейских институтов после выхода из них России.

Важнейшим историческим событием международного масштаба стало возвращение на историческую родину жителей Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей. Несколько миллионов человек теперь под защитой Конституции Российской Федерации и наших законов. Этому событию предшествовало вынужденное и единственно верное в сложившейся ситуации решение Президента Российской Федерации В.В. Путина о нача-

ле проведения **специальной военной операции** на территории Украины.

Необходимо отметить, что данные события — **это следствие, а не причина**, как пытаются лукаво представить наши бывшие партнеры на Западе. Следствие насильственной кровавой смены власти на Украине в 2014 году, непризнания референдума в Крыму, который поддержан абсолютным большинством его жителей, отсутствия должной реакции на сожжение людей в Доме профсоюзов в городе Одессе, массового нарушения прав и свобод мирного русскоязычного населения, преследования и убийства журналистов, запрета использования русского языка, преследования православной церкви, целенаправленного искажения исторических фактов, издевательства над исторической памятью, в том числе касающейся итогов Великой Отечественной войны.

### О ДИСКРИМИНАЦИИ РУССКОГО И РУССКОЯЗЫЧНОГО НАСЕЛЕНИЯ

Моральное разложение западной цивилизации, попытки утверждения однополярного мира, распространение идей на-

ционализма неизбежно усилили процессы дискриминации национальных меньшинств во многих странах. Это коснулось



Рисунок: Виталий Подвицкий



также русского и русскоязычного населения, проживающего за рубежом. Мы являемся сегодня свидетелями притеснений наших соотечественников в общественной жизни, установления для них препятствий в сохранении национальной культуры и использовании родного языка, гонений на русскоязычные СМИ... Государствами ЕС проводятся широкомасштабные русофобские кампании по «отмене» всего русского, жертвами которых становятся люди, далекие от политики, — спортсмены, актеры, музыканты, медики и другие.

Российская молодежь, пожалуй, одна из первых ощутила болезненные последствия **растущей русофобии и санкционной политики** западных стран и США. Фактически она необоснованно ограничена в основных правах, гарантированных Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах: в праве на свободу передвижения, пользовании собственными финансовыми средствами за рубежом, многие студенты были вынуждены прекратить обучение в зарубежных вузах, больным детям отказывают в лечении.

Масштабы русофобии настолько беспрецедентны, что это явление можно назвать неохолокостом: когда все направлено на то, чтобы растоптать культуру и традиции Российской Федерации, российского человека самого как такового. Происходит подлинное расчеловечивание по национальному и культурному признаку<sup>1</sup>.

Названная негативная тенденция задавала вектор развития нового миропорядка несколько лет назад, когда призывающие к миру старейшие европейские институ-

ты закрывали глаза на нарушения прав русского и русскоязычного населения на Украине, в странах Прибалтики, в ряде других государств, в которых попирались основополагающие права человека, свобода слова, право пользоваться родным языком. «Культура отмены» стала мейнстримом государственной политики Евросоюза. И это, на минуточку, в «век толерантности»<sup>2</sup>. Фактов более чем достаточно. Больше всего здесь преуспели украинские власти.

В феврале 2022 года в ряде школ города Киева допущено увольнение учителей за использование в учебном процессе русского языка после проверок, проведенных так называемым уполномоченным Украины по защите государственного языка. Позднее данный чиновник публично выступил за отмену преподавания на русском языке во всех учебных заведениях страны с 1 сентября 2022 г., предложив учителям объяснять русскоязычным детям, что их родной язык — «это язык агрессора, на котором говорить стыдно»<sup>3</sup>.

**Запрет на преподавание русского языка** в школе был введен в ряде областей Украины, в университетах закрывали кафедры русского языка и литературы. Пересмотру подверглась школьная программа — исключены литературные произведения российских и советских авторов. **Под «искоренение русскоязычного культурного продукта»** попали Пушкин, Лермонтов, Толстой, Достоевский, Гоголь, Булгаков и др. Также был принят закон, запрещающий к ввозу в страну книг и издательской продукции из России<sup>4</sup>.

Проводимая рядом зарубежных стран политика русофобии раскалывает стре-

<sup>1</sup> Москалькова назвала «неохолокостом» беспрецедентную русофобию // РАПСИ: сайт. URL: [https://rapsinews.ru/human\\_rights\\_protection\\_news/20220321/307809086.html](https://rapsinews.ru/human_rights_protection_news/20220321/307809086.html) (дата обращения: 06.12.2022).

<sup>2</sup> См.: Комментарий Уполномоченного о травле финских студентов, изучающих русский язык // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: [https://ombudsmanrf.org/press\\_centre/news/d41ec774-6fe6-4bb4-bf47-440609db02a9](https://ombudsmanrf.org/press_centre/news/d41ec774-6fe6-4bb4-bf47-440609db02a9) (дата обращения: 06.12.2022).

<sup>3</sup> Власти Украины поддержали запрет на преподавание русского языка в школах // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20220419/prepodavanie-1784266621.html?ysclid=I92h44a4bk314039216> (дата обращения: 10.10.2022).

<sup>4</sup> Как на Украине ограничивали использование русского языка // ТАСС: сайт. URL: <https://tass.ru/info/15358089> (дата обращения: 02.03.2023).



Фото: РИА Новости/Стрингер

*Снос мемориального комплекса «Памятник воинам Советской Армии — освободителям Латвии и Риги от немецко-фашистских захватчиков». Парк Победы, г. Рига. Август 2022 года*

мящееся к объединению общество, делает уязвимым весь мир перед вызовами и угрозами современности.

Убедена, что каждый омбудсмен в силу своего мандата, установленного нормами международного и национального законо-

дательства, а также своего предназначения должен решительно выступать против дискриминации и геноцида. Отрадно, что данное мнение разделяют различные авторитетные общественные и государственные деятели, правозащитные сообщества<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Human Rights Watch: официальный сайт. URL: <https://www.hrw.org/news/2022/01/19/new-language-requirement-raises-concerns-ukraine> (дата обращения: 10.10.2022); Группа из 11 стран в совместном заявлении в СПЧ ООН осудила русофобию // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20221003/spch-1821289923.html> (дата обращения: 10.10.2022); A group of 11 countries in a statement to the UNHRC issued a joint condemnation of Russophobia // Teller Report. URL: <https://www.tellerreport.com/news/2022-10-03-a-group-of-11-countries-in-a-statement-to-the-unhrc-issued-a-joint-condemnation-of-russophobia.H1VJ2S3uGj.html> (дата обращения: 10.10.2022); A group of 11 countries in a statement to the UNHRC issued a joint condemnation of Russophobia // Teller Report. URL: <https://www.tellerreport.com/news/2022-10-03-a-group-of-11-countries-in-a-statement-to-the-unhrc-issued-a-joint-condemnation-of-russophobia.H1VJ2S3uGj.html> (дата обращения: 10.10.2022); Депутат Европарламента назвала расизмом отстранение российских спортсменов // РИА Новости: сайт. URL: <https://rsport.ria.ru/20220312/rasizm-1777883097.html> (дата обращения: 10.10.2022); Ukraine War Sparks Hate Crimes in Germany // Human Rights Watch: официальный сайт. URL: <https://www.hrw.org/ru/news/2022/06/07/ukraine-war-sparks-hate-crimes-germany> (дата обращения: 10.10.2022); In Europe's Schoolyards, Putin's War Hurts Russian-Speaking Children // The New York Times: сайт. URL: <https://www.nytimes.com/2022/05/09/world/europe/bullying-children-russia-war-europe.html>. (дата обращения: 10.10.2022); Válka na Ukrajině se u nás nesmí stát důvodem pro porušování lidských práv, varuje ombudsman // Veřejný ochránce práv: официальный сайт. URL: [https://www.ochrance.cz/aktualne/valka\\_na\\_ukrajine\\_se\\_u\\_nas\\_nesmi\\_stat\\_duvodem\\_pro\\_porusovani\\_lidskych\\_prav\\_varuje\\_ombudsman/](https://www.ochrance.cz/aktualne/valka_na_ukrajine_se_u_nas_nesmi_stat_duvodem_pro_porusovani_lidskych_prav_varuje_ombudsman/) (дата обращения: 10.10.2022).



## О САНКЦИОННОЙ АГРЕССИИ ПРОТИВ РОССИИ

Вот уже на протяжении нескольких лет, особенно начиная с 2014 года, Россия живет в условиях политической и экономической агрессии западных стран. Общее количество рестрикций перевалило далеко за 10 тыс.<sup>1</sup> В 2022 году их список намного пополнился<sup>2</sup>. Незаконные ограничения имеют ярко выраженную антигуманную направленность, нацелены на вычеркивание России из мировой истории, подрыв ее экономического потенциала, дестабилизацию политической системы.

Участники организованного нами в Доме прав человека в апреле 2022 года масштабного круглого стола на тему «Права челове-

ка и санкции» отметили, что коллективная ответственность населения страны без их вины нарушает права человека на труд, образование, медицинскую помощь, передвижение, свободу слова, что грубейшим образом противоречит международному гуманитарному праву<sup>3</sup>.

Результатом этой антигуманной политики является **разрушение глобальных экономических связей**, ущерб сельскому хозяйству, удорожание энергоносителей, рост инфляции. Практически каждый день жители зарубежных государств выходят на митинги, требуя прекратить поставки оружия на Украину и возобновить поставки газа<sup>4</sup>.



Круглый стол «Права человека и санкции». Апрель 2022 года

<sup>1</sup> См.: Обзор действующих санкций в отношении России // [https://www.intellectpro.ru/press/works/obzor\\_deystvuyushih\\_sanktsiy\\_v\\_otnoshenii\\_rossii/](https://www.intellectpro.ru/press/works/obzor_deystvuyushih_sanktsiy_v_otnoshenii_rossii/) (дата обращения: 02.03.2023).

<sup>2</sup> Путеводитель по санкциям и ограничениям против Российской Федерации (после 22 февраля 2022 г.) // <https://base.garant.ru/57750632/#friends> (дата обращения: 02.03.2023).

<sup>3</sup> Эксперты признали, что экономические санкции нарушают права рядовых россиян // РГ: сайт. URL: <https://rg.ru/2022/04/29/eksperty-priznali-cto-ekonomicheskie-sankcii-narushaiut-prava-riadovyh-rossiian.html> (дата обращения: 06.12.2022).

<sup>4</sup> От Дублина до Варшавы — волна протестов катится по Европе // Фонд стратегической культуры: сайт. URL: <https://www.fondsk.ru/news/2022/09/28/ot-dublina-do-varshavy-volna-protestov-katitsja-po-evrope-57300.html> (дата обращения: 10.10.2022); Зима близко: в Европе с новой силой разгораются протесты с требованиями отменить санкции // НТВ: сайт. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2727244/> (дата обращения: 10.10.2022); В Берлине демонстранты потребовали отмены антироссийских санкций // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20221008/berlin-1822483036.html> (дата обращения: 10.10.2022); На митинге в Вене потребовали отмены санкций против России // РИА Новости: сайт. URL: <https://ria.ru/20221008/sanktsii-1822483558.html> (дата обращения: 10.10.2022); Митинг против падения жизненного уровня начался в Праге // Взгляд: сайт. URL: <https://vz.ru/news/2022/10/8/1181324.html> (дата обращения: 10.10.2022).



Не нашлось единства среди «дружной» европейской семьи и по вопросу закрытия пространства Евросоюза для российских граждан<sup>1</sup>. Хотя очевидно, что подобные проявления национализма и дискриминации грубейшим образом нарушают основопола-

гающий принцип свободы передвижения, закрепленный в универсальных и региональных международных правовых актах<sup>2</sup>. Голос здравого разума, звучащий от ряда европейских политиков, вселяет надежду, что права человека все еще не пустой звук.

## О РАЗРУШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Раньше мы не могли представить даже в плохом сне, чтобы главные нормы Всеобщей декларации прав человека — право на жизнь, на собственность, на свободу передвижения, на свободу слова, суверенитет и национальное достоинство — были одним росчерком пера разрушены.

Нужно констатировать полную идеологизированность и политизированность многих международных правозащитных организаций. И здесь нельзя не согласиться с высказыванием Президента Российской Федерации на встрече с членами Совета по развитию гражданского общества и правам человека при участии Уполномоченного 7 декабря 2022 г. о том, что западные правозащитные организации, теперь уже очевидно, создавались не как инструмент борьбы за права человека, а прежде всего как инструмент влияния на внутреннюю политику России и других стран бывшего Советского Союза<sup>3</sup>.

Именно во многом в связи с **политизацией правозащитной повестки** и неприемлемостью политики **двойных стандартов** Россией было принято решение о выходе из старейшей европейской правозащитной организации — Совета Европы и одновременно из-под юрисдикции Европейского Суда по правам человека, которые откровенно встали на стражу однополярного мира и взялись за искоренение всякого инакомыслия в европейской семье.

Потеряли свою независимость и стали политически ангажированными омбудсмены многих западных стран. К сожалению, в большинстве случаев наши обращения к своим европейским коллегам по вопросам правозащитной повестки наталкиваются на глухую стену молчания.

Политика дискриминационных подходов в вопросах защиты прав человека присуща и ряду объединений омбудсменов. Это наглядно видно на примере деятельности Международного института омбудсменов и европейской сети Глобального альянса национальных учреждений по защите прав человека (ЕС ГАНРИ).

**Мы призываем мировое сообщество к объективному рассмотрению всех фактов нарушений прав человека на Украине.** Я хотела довести эту информацию на очередной сессии Генеральной Ассамблеи ЕС ГАНРИ в ноябре 2022 года. Но была выслушана только одна точка зрения, которая создала атмосферу искаженного представления о России и ее исторической миссии. Не было дано никакой оценки человеконенавистнической природы экономических санкций, введенных против России. Даже не было сделано элементарного интеллектуального усилия оценить причинно-следственную связь между экономическими санкциями и колоссальным падением уровня жизни, массовыми нарушениями прав населения европейских государств.

<sup>1</sup> Названы страны ЕС, выступившие против запрета шенгена для россиян // Деловой Петербург: сайт. URL: [https://www.dp.ru/a/2022/08/22/Nazvani\\_strani\\_ES\\_vistup](https://www.dp.ru/a/2022/08/22/Nazvani_strani_ES_vistup) (дата обращения: 10.10.2022).

<sup>2</sup> Москалькова: прекращение выдачи россиянам виз в ЕС нарушит принцип свободы передвижения // Интерфакс: сайт. URL: <https://tourism.interfax.ru/ru/news/articles/90660/> (дата обращения: 06.12.2022).

<sup>3</sup> Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека 7 декабря 2022 г. // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70046> (дата обращения: 18.12.2022).



Более того, в феврале 2023 года отдельными членами ГАНРИ совершенно бесосновательно и лицемерно инициирован вопрос о лишении российского омбудсмана высшего международного статуса «А». Полагаем, что это еще раз подчеркивает неспособность некоторых зарубежных коллег дистанцироваться от политики в своей правозащитной работе.

К сожалению, постепенно утрачивает функцию международного арбитра по обеспечению сплочения наций, все более расходящихся по политическому и регионально-групповому признакам, в том числе в области интересов безопасности и обе-

спечения прав человека, и Организация Объединенных Наций. Потерял доверие к своей правозащитной миссии Совет по правам человека (СПЧ) ООН, который монополизирован одной группой государств и используется ими в своих конъюнктурных интересах, в связи с чем Россия вышла из этого механизма. Безмолвствует, несмотря на разгул русофобии, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации.

Полагаем, что ООН должна вернуть себе репутацию площадки для честных и равноправных дискуссий по поиску нового баланса интересов всех государств-участников.

### О ВЕКТОРАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНИВШИХСЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕАЛИЙ

Российская Федерация продолжает активно взаимодействовать с партнерами и единомышленниками, придерживающимися единых интересов в целях построения нового многополярного мира, основанного на принципах коллективной безопасности, взаимного уважения, равенства народов, демократии и верховенства закона. Конструктивную позицию в этом вопросе занимают **Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международный Комитет Красного Креста, Европейский Институт Омбудсмана** и многие другие уважаемые международные правозащитные организации<sup>1</sup>.

Это взаимодействие дает свои положительные результаты: вместе мы смогли вернуть на Родину 168 гражданских моряков, дальнобойщиков, сотрудников предприятий, незаконно удерживаемых Украиной на своей территории, обеспечить права российских военнослужащих, находящихся в плену на территории Украины<sup>2</sup>, реализовать правовые и социальные

гарантии для миллионов эвакуированных в Россию людей, спасающихся от украинской агрессии<sup>3</sup>.

На протяжении многих лет мы совместно с другими государственными органами Российской Федерации боролись за наших соотечественников, находящихся под давлением западного «правосудия», — К. Ярошенко, О. Никитина, В. Бута. В 2022 году все они вернулись к своим семьям на Родину<sup>4</sup>.

Больших результатов в деле защиты прав и свобод человека удалось достичь благодаря полномасштабному многостороннему взаимодействию в рамках Евразийского Альянса Омбудсменов. Важнейшие вопросы правозащитной повестки обсуждались на VII заседании Евразийского Альянса Омбудсменов и VI Международной научно-практической конференции, прошедших в ноябре в городе Москве<sup>5</sup>.

Права человека всегда являлись краеугольным камнем, на котором зиждется все сущее, без которого невозможно дви-

<sup>1</sup> См. § 8.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 2.2 настоящего доклада.

<sup>3</sup> См. § 2.1 настоящего доклада.

<sup>4</sup> См. § 8.3 настоящего доклада.

<sup>5</sup> См. § 8.2 настоящего доклада.



*Международная научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов».  
Ноябрь 2022 года*

гаться вперед. В этом контексте роль Уполномоченного в развитии международного сотрудничества, продвижении правозащитной дипломатии только возросла.

Несмотря на сложную гуманитарную ситуацию в мире, мы не только активно наращиваем и расширяем географию сотрудничества с международными организациями, интеграционными объединениями омбудсменов и зарубежными коллегами, которые готовы открыто дать объективную оценку происходящим событиям и совместно работать по линии защиты прав своих граждан, но и выходим на новые формы такого взаимодействия<sup>1</sup>.

Видим перспективным выстраивание более тесного сотрудничества с коллегами — омбудсменами из государств — участников СНГ, наращивание контактов с омбудсменами государств — членов БРИКС и ШОС, а также Азиатского, Африканского, Тихоокеанского и Латиноамериканского регионов на двустороннем и многостороннем уровнях в интересах защиты прав граждан, противодействия героизации нацизма, распространения неонацизма и других видов практик, которые способствуют эскалации современных форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

## 8.2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Взаимодействие с международными организациями на правозащитном треке в 2022 году развивалось с учетом санкционной политики западных стран в отношении России, попыток ее изоляции. В этой связи прекратились контакты в рамках Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), а также Европейского

Суда по правам человека (ЕСПЧ). Наряду с этим на протяжении года не оставляли попыток привлечь внимание высших должностных лиц европейского сообщества к вопиющим фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина, пыткам военнослужащих и актам геноцида по отношению к русскоязычному

<sup>1</sup> См. § 8.2 и § 8.3 настоящего доклада.



населению. Нами направлялись соответствующие материалы Верховному комиссару ООН по правам человека, Генеральному секретарю Совета Европы, Комиссару Совета Европы по правам человека, Председателю Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Диалог складывался сложно. Вместе с тем от Директора Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) М. Мекаччи на нашу просьбу обратить внимание на информацию о пытках российских военнослужащих получен ответ, согласно которому БДИПЧ ОБСЕ обеспечит сбор, консолидацию и анализ всех доступных ему свидетельств обозначенных нарушений. Выражаем надежду на объективное осуществление указанной работы.

На протяжении всего года мы испытывали постоянное давление со стороны омбудсменов стран Евросоюза, пытающихся принудить нас к изменению позиции относительно СВО, признания Республики Крым субъектом Российской Федерации, искаженной трансформации семейных ценностей и по другим вопросам, препят-

ствовавших публичным выступлениям и размещению собственного мнения в публичном пространстве. В августе 2022 года принято политизированное решение об исключении членства Уполномоченного в Международном институте омбудсменов. В предыдущие годы на этой площадке нам удавалось конструктивно обмениваться опытом и вести диалог вне зависимости от политических предпочтений участников.

Несмотря на это, наше сотрудничество с международными организациями не остановилось. Более того, произошло расширение Евразийского Альянса Омбудсменов, продолжилось конструктивное участие в работе Европейского Института Омбудсменов. Укрепляются контакты с омбудсменами стран — участниц СНГ. Уполномоченный вошла в состав Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств в качестве представителя от российской стороны.

Взаимодействие с международными организациями осуществлялось по широкому спектру вопросов: донесение до международной общественности нашей позиции относительно событий, происходящих на территориях ДНР, ЛНР и Украины; защита общепризнанных прав российских граждан, находящихся за ру-



Рис. 137. Количество обращений, направленных в международные органы в 2022 году



VII заседание Евразийского Альянса Омбудсменов. Ноябрь 2022 года

бежом; защита прав вынужденно эвакуированных в Россию жителей ДНР, ЛНР и Украины, в том числе организация гуманитарных коридоров для спасения людей; поиск и возвращение на Родину российских военнослужащих, находящихся в плену, и гражданских лиц, удерживаемых на Украине; поиск российских граждан, пропавших на территории Сирийской

Арабской Республики, Ирака, и другие. В 2022 году в адрес международных организаций и их официальных лиц нами направлено 165 обращений.

Международные организации, с которыми Уполномоченным осуществлялось интенсивное взаимодействие в 2022 году, показаны на рис. 138.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Несмотря на просматриваемую политизированность международной организации, продолжали работу по поддержанию и наращиванию контактов по линии правозащитных органов системы ООН в рамках полномочий, предоставленных нам благодаря наличию высшего аккредитационного статуса «А». В рамках рассмотрения восьмого периодического доклада России в ходе 134-й сессии Комитета ООН по правам человека направлен наш **комментарий по**

**соблюдению Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах**, а также информация в части перечня вопросов Комитета и ответов на них<sup>1</sup>.

Продолжилось взаимодействие с **Рабочей группой открытого состава по вопросам старения Генеральной Ассамблеи ООН**, которой представили подготовленные нами материалы к 12-й сессии по тематике вклада пожилых людей в устойчивое

<sup>1</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights of United Nations // ООН: официальный сайт. URL: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=INT%2fCCPR%2fFL%2fRUS%2f42357&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=INT%2fCCPR%2fFL%2fRUS%2f42357&Lang=en) (дата обращения: 13.10.2022).



Рис. 138. Международные организации, с которыми осуществлялось взаимодействие Уполномоченного в 2022 году

развитие и их экономической безопасности (апрель 2022 года, город Нью-Йорк)<sup>1</sup>.

Несмотря на то, что Российская Федерация в силу объективных причин прекращает свои полномочия члена **Совета ООН по правам человека**, нами в формате видеосвязи доводилась до коллег-омбудсменов ино-

странных государств позиция по вопросам доступа к вакцинам от COVID-19 (49-я сессия Совета по правам человека, март 2022 года, город Женева)<sup>2</sup> и о неприемлемости санкций, введенных в отношении России (51-я сессия Совета по правам человека, сентябрь 2022 года, город Женева)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Материалы к 12-й сессии Рабочей группы открытого состава по вопросам старения ООН по темам «Вклад пожилых людей в устойчивое развитие» и «Экономическая безопасность пожилых людей» // ООН: официальный сайт. URL: [https://social.un.org/ageing-working-group/documents/twelfth/INPUTS%20NHRIs/NHRI%20Russia\\_Focus%20Area\\_Russian.pdf](https://social.un.org/ageing-working-group/documents/twelfth/INPUTS%20NHRIs/NHRI%20Russia_Focus%20Area_Russian.pdf) (дата обращения: 13.10.2022).

<sup>2</sup> Panel Discussion on Universal Access to Vaccines — 20th meeting, 49th Regular Session of Human Rights Council // ООН: официальный сайт. URL: <https://media.un.org/en/asset/k1r/k1rc7acymf> (дата обращения: 13.10.2022).

<sup>3</sup> Татьяна Москалькова обратилась с видеообращением к участникам 51-й сессии Совета по правам человека ООН // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL:



Публичная лекция для студентов магистерской программы «Международная защита прав человека». Октябрь 2022 года

Принципиально новые вопросы правозащитной повестки в письменной форме ставились нами перед **Верховным комиссаром ООН по правам человека**: о недопустимости применения пыток в отношении российских военнослужащих со стороны ВСУ; о защите прав гражданских лиц, незаконно удерживаемых на территории «Металлургического комбината «Азовсталь»»; об обеспечении деятельности созданных Вооруженными Силами Российской Федерации гуманитарных коридоров; о ситуации вокруг Запорожской атомной электростанции; о беспрецедентном росте русофобии в зарубежных странах. На регулярной основе презентовалась также информация о мерах, предпринятых нами для оказания помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

С сожалением приходится констатиро-

вать, что укрепившееся ранее конструктивное взаимодействие с УВКПЧ ООН в 2022 году существенно ослабло. Ряд высказываний руководства данного органа, игнорирующих позицию России в вопросах защиты многострадальных жителей Донбасса, а также отсутствие должной реакции на представленную нами информацию о фактах массовых нарушений прав человека в значительной степени свидетельствуют о проведении **политики двойных стандартов** в отношении России и политизации правозащитной повестки со стороны УВКПЧ ООН. Надеемся, что новое руководство возьмет курс на отлаживание нашего равноправного и прагматичного сотрудничества.

Вместе с тем, невзирая на существующие разногласия, нами продолжена реа-

<https://ombudsmanrf.org/ombudsman/bio/novosti-upolnomochen-ogo/06c33626-4227-4932-98f0-b7fbc4c616ff> (дата обращения: 13.10.2022).



лизация **магистерской программы «Международная защита прав человека»**, осуществляемой седьмой год УВКПЧ ООН с Консорциумом университетов России при поддержке МИДа России и при нашем участии (за это время в ней приняли участие около **4 тыс.** магистрантов).

Представители института уполномоченных по правам человека традиционно приняли участие в IX Летней школе по правам человека, прошедшей в рамках указанной магистерской программы (июль 2022 года, Свердловская область)<sup>1</sup>.

В 2022 году возобновилась программа **стажировки русскоязычных представителей коренных народов в системе ООН** (Московский компонент), для которых нами проведен практикум-лекторий (ноябрь 2022 года, город Москва).

На площадке Научно-образовательного центра по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека **состоялся семинар для уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации** на тему: «Международные механизмы защиты прав человека. Процедуры представления индивидуальных сообщений в соответствии с договорами ООН в области прав человека» (ноябрь 2022 года, город Москва).

В декабре 2022 года представитель Уполномоченного принял участие в семинаре, организованном Представительством Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации. В ходе семинара обсуждались вопросы мандата УВКБ ООН и деятельности Представительства УВКБ ООН в Российской Федерации, принципы работы и общения с вынуж-

денно перемещенными лицами, включая лиц с особыми потребностями, выявление лиц, подверженных повышенному риску (город Москва).

Новый импульс развития получили контакты с **Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев**. После конструктивной встречи Уполномоченного с главой Представительства УВКБ ООН в Российской Федерации К. Атасси заключен Меморандум о сотрудничестве, который дал старт планомерному взаимодействию, нацеленному на создание максимально комфортных условий для лиц, ищущих убежища и безопасности.

Своеобразная «сверка часов» осуществлялась в ходе ежемесячных координационных встреч партнеров УВКБ ООН, в которых принимают участие представители Уполномоченного<sup>2</sup>. С коллегами из УВКБ ООН взаимодействовали и региональные уполномоченные по правам человека. Новой формой сотрудничества стало совместное посещение пунктов временного размещения эвакуированных граждан.

*Делегации УВКБ ООН совместно с представителями Уполномоченного и региональными уполномоченными по правам человека посетили ПВР в целом ряде регионов России: в Республике Татарстан (август 2022 г.), Чувашской Республике (октябрь 2022 г.), Рязанской (октябрь 2022 г.), Нижегородской (ноябрь 2022 г.), Орловской (декабрь 2022 г.), Московской (декабрь 2022 г.) областях. Изучены условия проживания эвакуированных лиц в ПВР, практика их документирования, трудоустройства, досуга, медицинского обеспечения. Представи-*

<sup>1</sup> Открытие Летней школы по правам человека // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://ombudsmanrf.org/ombudsman/bio/novosti-upolnomochennogo/c9e6e51a-7ce6-412e-951e-1c17dbac4a2a> (дата обращения: 13.10.2022).

<sup>2</sup> Представитель Уполномоченного выступил на координационной встрече партнеров Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: [http://old.ombudsmanrf.org/news/novosti\\_upolnomochennogo/view/predstavitel\\_upolnomochennogo\\_vystupil\\_na\\_koordinacionnoj\\_vstreche\\_partnerov\\_upravlenija\\_verkhovnogo\\_komissara\\_oon\\_po\\_delam\\_bezhencev](http://old.ombudsmanrf.org/news/novosti_upolnomochennogo/view/predstavitel_upolnomochennogo_vystupil_na_koordinacionnoj_vstreche_partnerov_upravlenija_verkhovnogo_komissara_oon_po_delam_bezhencev) (дата обращения: 13.10.2022).

*телями УВКБ ООН дана высокая оценка практики создания ПВР и обеспечения прав проживающих там граждан.*

Глава Представительства УВКБ ООН в Российской Федерации К. Атасси среди почетных гостей выступил на заседании Всероссийского координационного совета

уполномоченных по правам человека, посвященном вопросам обеспечения прав в сфере миграции (ноябрь 2022 года)<sup>1</sup>, а также на заседании Экспертного совета при Уполномоченном, в рамках которого обсуждались вопросы предоставления убежища эвакуированным (июнь 2022 года).

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Практический опыт показывает, что общая история, схожие исторические, моральные и культурные ценности, единое мировоззрение, территориальная близость, идентичные подходы к правовому статусу и регулированию деятельности уполномоченных по правам человека государств — участников **Содружества Независимых Государств** (далее — СНГ), в частности, ориентированные на **Модельный закон «О статусе уполномоченного по правам человека»**<sup>2</sup>, являются залогом плодотворного взаимодействия.

14 октября 2022 г. Совет глав государств СНГ утвердил новую редакцию положения **о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств**. 29 декабря 2022 г. Уполномоченный утверждена в качестве представителя Российской Федерации в указанной Комиссии.

Закономерным продолжением работы стало проведенное в ноябре 2022 года в городе Москве совещание уполномоченных по правам человека государств — участников СНГ, по итогам которого достигнута договоренность о проработке вопроса



*Совещание уполномоченных по правам человека государств — участников СНГ.  
Ноябрь 2022 года*

<sup>1</sup> См. § 9.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> Модельный закон о статусе Уполномоченного по правам человека (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 4 декабря 2004 г. № 24-7) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. 2005. № 34.



о создании *Совета уполномоченных по правам человека (руководителей национальных правозащитных институтов) государств — участников СНГ*. Представляется, что его создание будет способствовать укреплению и развитию интеграционных

правозащитных процессов на территории государств — участников СНГ, даст уполномоченным по правам человека дополнительную площадку для обмена лучшими практиками и оказания друг другу помощи по конкретным кейсам.

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМ КОМИТЕТОМ КРАСНОГО КРЕСТА И РОССИЙСКИМ КРАСНЫМ КРЕСТОМ

В 2022 году принципиально новые форматы сотрудничества установлены с **Международным Комитетом Красного Креста** и его региональной делегацией — в Российской Федерации и Республике Беларусь.

*На уровне личных контактов (март 2022 г., г. Москва; июнь 2022 г., в формате ВКС; февраль 2023 г., г. Москва) прочное взаимодействие сложилось как между Уполномоченным и экс-президентом МККК П. Маурером и его преемницей на этом высоком посту с ноября 2022 г. — М. Сполярнич, так и на уровне ответственных за взаимодействие сотрудни-*

*ков, которыми еженедельно проводятся консультации по вопросам оказания помощи родственникам российских военнослужащих, находящихся в плену на территории Украины.*

Установленные контакты приносят свои результаты.

*Среди примеров взаимодействия с МККК, по которым удалось добиться защиты нарушенных прав, **возвращение на Родину российских гражданских моряков** — команды танкера-химовоза *Millennial Spirit*.*

*Плотно мы взаимодействовали с МККК в работе по **возвращению на Ро-***



Встреча с Президентом МККК Петером Маурером.  
Март 2022 года



Встреча с Президентом МККК Мирьяной Сполярич.  
Январь 2023 года

**дину 45 российских дальнбойщиков, незаконно удерживаемых на территории Украины после начала специальной военной операции.**

Еще одна важная тема, над которой мы работали совместно с МККК, — обеспечение прав родных и близких российских граждан, находящихся в местах принудительного содержания на территории Сирии и Ирака, которые обращаются в наш адрес с просьбами о помощи<sup>1</sup>.

В ходе встречи с Президентом МККК М. Сполярич Уполномоченный подняла вопрос о необходимости приведения практики работы МККК, основанной на положениях Женевских конвенций 1949 года, в соответствии с современными гуманитарными реалиями, которые подразумевают деятельность института омбудсмана. Назрела

**корректировка механизма взаимодействия МККК и омбудсменов.** В этой связи представляется важным нормативно закрепить особое значение взаимодействия МККК с институтом омбудсмана по защите прав граждан, попавших в сложные жизненные ситуации. При этом важно закрепить взаимные права и обязательства сторон в этом процессе. Только наша добрая воля и общность устремлений способны гарантировать эффективную совместную работу.

Не менее плодотворное сотрудничество налажено в 2022 году с **Общероссийской общественной организацией «Российский Красный Крест»**. В рамках заключенного в марте 2022 года соглашения о взаимодействии проводилась значительная работа по обеспечению прав граждан, экстренно эвакуированных из ДНР, ЛНР и Украины<sup>2</sup>.

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПО ЛИНИИ СПЕЦИАЛЬНОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОГО СОЮЗА ПО УКРАИНЕ

Активно взаимодействовали с одной из старейших международных организаций — Межпарламентским союзом. В свете последних событий указанной организацией

была создана **Специальная рабочая группа Межпарламентского союза по Украине** — в нее вошли авторитетные парламентарии из разных стран (Израиль, Индоне-

<sup>1</sup> См. § 2.4 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 2.1 настоящего доклада.



зия, Казахстан, Намибия, Нидерланды, ОАЭ, Уругвай, ЮАР). В июле 2022 года в Доме прав человека была проведена встреча с делегацией Специальной рабочей группы, в ходе которой нами представлена информация о

пытках, применяемых по отношению к российским военным в плену на Украине, об угрозах, поступающих в адрес родственников военных, о ситуации с эвакуированными гражданами из ЛНР, ДНР и Украины.

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ИНТЕГРАЦИОННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ, ЗАНИМАЮЩИМИСЯ ЗАЩИТОЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Безусловно, одними из основных каналов международного сотрудничества для Уполномоченного остаются **интеграционные объединения правозащитных учреждений**.

Продолжилось укрепление и расширение **Евразийского Альянса Омбудсменов**. В 2022 году еще одним полноправным членом ЕАО стала Уполномоченный по правам человека в Республике Узбекистан Ф.Ф. Эшматова. Таким образом, в настоящее время в состав Альянса входят омбудсмены 9 государств (Республика Армения, Исламская Республика Иран, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Монголия, Российская Федерация, Республика Сербия, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан).

В ноябре 2022 года состоялось VII заседание Евразийского Альянса Омбудсменов.

Помимо членов ЕАО в качестве наблюдателей на данном мероприятии выступили омбудсмены, а также Председатель Комиссии по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

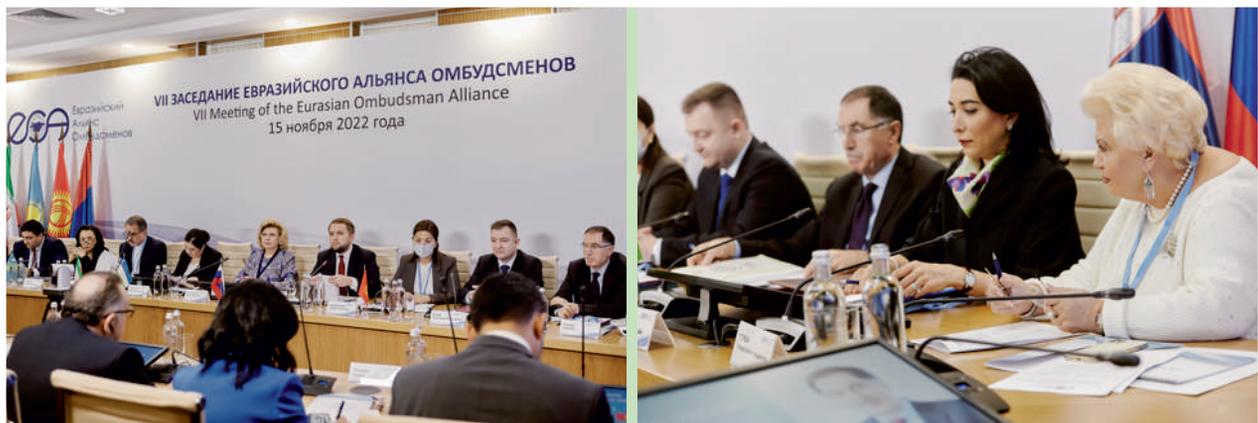
Центральным пунктом повестки заседания ЕАО стали вопросы *правового просвещения*. Участники отмечали, что понимание своих прав и обязанностей должно формироваться с юного возраста, поэтому нацелились на масштабирование лучших правопросветительских практик в международном направлении<sup>1</sup>.

Не прекращалось также сотрудничество по линии **Глобального альянса национальных правозащитных институтов (ГАНРИ)** и его регионального отделения — Европейской сети ГАНРИ.



Встреча с делегацией Специальной рабочей группы Межпарламентского союза по Украине. Июль 2022 года

<sup>1</sup> См. § 7.2 настоящего доклада.



VII заседание Евразийского Альянса Омбудсменов. Ноябрь 2022 года

Уполномоченный и ее представители приняли участие в целом ряде мероприятий по широкому кругу правозащитной повестки: онлайн-встрече с Генеральным секретарем Европейской сети ГАНРИ и экс-председателем Европейской сети ГАНРИ, главой Комиссии по правам человека и вопросам равенства Ирландии К. Феннел (февраль, март 2022 г.); Ежегодном заседании ГАНРИ (март 2022 г.), заседании Генеральной Ассамблеи Европейской сети ГАНРИ (март 2022 г., ноябрь 2022 г., г. Брюссель); дискуссии о ситуации с правами беженцев из Украины (апрель 2022 г.); онлайн-семинаре об усилении ответственности за нарушение прав человека на государственных границах (июль 2022 г.); совещании высокого уровня, посвященном миграции из Украины (сентябрь 2022 г.).

Традиционно наши лучшие практики работы по вопросам защиты прав представителей гражданского общества, совершенствования законодательства, функционирования судебной системы, защиты свободы слова, мер в рамках борьбы с пандемией коронавируса нашли отражение в докладе

Европейской сети ГАНРИ «Положение в области верховенства права в Европе», опубликованном в июне 2022 года<sup>1</sup>.

К сожалению, вынуждены констатировать, что, несмотря на попытки выстраивания диалога с членами Европейской сети ГАНРИ, руководству этой сети не удалось абстрагироваться от текущей политической повестки, что мы уже отмечали в предыдущем параграфе.

На этом фоне особого уважения заслуживает деятельность международных институтов омбудсменов, которые сохраняют деполитизированность. В плоскости независимости и объективности продолжает оставаться **Европейский Институт Омбудсмента** (далее — ЕИО), членом правления которого российский омбудсмен является с 2021 года.

С ЕИО взаимодействие строилось в формате совместных мероприятий. В марте 2022 года состоялась онлайн-встреча Уполномоченного с Генеральным секретарем ЕИО Й. Зигель, в ходе которой сторонами обозначена твердая позиция относительно сохранения деполитизированного сложившегося конструктивного сотрудничества. В октябре 2022 года Уполномоченным принято участие в заседании Правления ЕИО, которое состоялось в Турецкой Республике (город Стамбул).

<sup>1</sup> State of the rule of law in Europe: Reports from National Human Rights Institutions // Европейская сеть ГАНРИ: официальный сайт. URL: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/06/ENNHRI-State-of-the-Rule-of-Law-in-Europe-June-2020.pdf> (дата обращения: 16.11.2022).



Участниками заседания был обсужден целый ряд правозащитных вопросов, в том числе обеспечение прав и свобод в условиях СВО.

Продолжалось сотрудничество в рамках **Ассоциации омбудсменов Средиземноморья**.

В декабре 2022 года Уполномоченный принял участие по видео-конференц-связи в международной конференции, приуроченной к 30-летию института Уполномоченного по административным вопросам и защите прав человека Республики Кипр, которая была организована кипрской стороной совместно с Ассоциацией омбудсменов Средиземноморья. В ходе конференции был затронут ряд острейших вопросов — санкционная политика в отношении России, геноцид жителей Донбасса, пытки российских военнослужащих на Украине.

Одной из крупнейших правозащитных площадок ежегодно выступает **Международная научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов»**, которая проводится в городе Москве под эгидой Уполномоченного. В 2022 году мероприятие было посвящено вопросам *защиты прав молодежи*. Отрадно, что, несмотря на сложную геополитическую ситуацию, вопросы правочеловеческого измерения продолжают быть в фокусе стран, готовых оставаться в диалоге. Очередная конференция собрала **132** участника из 29 государств, среди которых руководители национальных правозащитных учреждений, представители международных организаций и интеграционных объединений омбудсменов, в том числе



Рис. 139. Мероприятия ГАНРИ, в которых приняла участие Уполномоченный в 2022 году



*Участие в заседании правления Европейского института омбудсмена в Стамбуле.  
Октябрь 2022 года*

УВКБ ООН в России, МККК, Европейского Института Омбудсменов, парламентарии, региональные уполномоченные по правам человека, представители гражданского и научного сообществ. Участники затронули широкий круг тем: инструменты вовлечения молодежи в решение вопросов, которые затрагивают ее интересы, развитие волонтерского движения, реализация образовательных и просветительских проектов, поддержка молодежного предпринимательства и многие другие.

Убеждены, что поднять уровень гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина на евразийском пространстве позволит

расширение нашего участия в интеграционных объединениях омбудсменов евразийских государств. В связи с этим намерены установить взаимодействие с Азиатской ассоциацией омбудсменов, Ассоциацией омбудсменов тюркских государств, Независимой постоянной комиссией по правам человека Организации исламского сотрудничества.

В столь трудное время для всего мирового сообщества особенно важна консолидация всех сторон, вовлеченных в правозащитную работу, развитие гуманитарной дипломатии. Остаемся в твердом убеждении, что диалог, даже по самым сложным вопросам текущей повестки дня, не имеет альтернатив.



## 8.3. СОТРУДНИЧЕСТВО С ОМБУДСМЕНАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Важное место в деятельности Уполномоченного отводится двусторонним связям с

зарубежными коллегами. Основные формы такого взаимодействия показаны на рис. 140.

### СОГЛАШЕНИЯ (МЕМОРАНДУМЫ) О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В настоящее время действует **22 соглашения (меморандума)** с омбудсменами зарубежных государств, их национальными правозащитными учреждениями и **2 дополнительных протокола** к ранее заключенным соглашениям (омбудсмены Королевства Бахрейн и Турецкой Республики).

В 2022 году подписано **5** документов в рамках двустороннего сотрудничества. В их числе: Протокол о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Главным Омбудсменом Турецкой Республики на 2022—2023 годы (август 2022 года); Меморандум

о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики (ноябрь 2022 года); Меморандум о взаимопонимании между Уполномоченным и Национальной комиссией по правам человека Индонезии (ноябрь 2022 года). Также до подписания договоров о принятии ДНР и ЛНР в состав Российской Федерации действовали Меморандумы о взаимопонимании с Уполномоченным по правам человека в Донецкой Народной Республике и Уполномоченным по правам человека в Луганской Народной Республике (март 2022 года).

### ВЗАИМНАЯ ПОМОЩЬ В РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Такая помощь осуществляется во исполнение заключенных соглашений о со-

трудничестве или на основе принципа взаимности. В 2022 году Уполномоченный



Рис. 140. Основные формы сотрудничества с омбудсменами зарубежных стран

направила своим иностранным коллегам **157 обращений** с просьбами о содействии в защите прав граждан России, находящихся за рубежом. В свою очередь в наш адрес от зарубежных омбудсменов поступило **131 обращение**.

Их тематика представлена на рис. 141, 143.

Статистика демонстрирует возрастание количества обращений Уполномоченного к зарубежным омбудсменам по вопросам социальной поддержки и уголовного преследования наших соотечественников. Значительно уменьшилось по отношению к предыдущему году количество запросов по оказанию помощи по гражданским, семейным и административным делам, а также по вопросам условий отбывания наказания.

Вместе с тем количество полученных от омбудсменов зарубежных стран обращений уменьшилось на четверть, причем они поступали главным образом по вопросам условий отбывания наказания, оказания помощи по гражданским, административным и семейным делам. В отличие от 2021 года, в наш адрес поступали также обращения по уголовным делам, вопросам содействия в передаче для отбывания наказания и вопросам миграции.

В большинстве случаев по нашим ходатайствам к омбудсменам зарубежных госу-

дарств коллегами приняты меры по решению поставленных вопросов. В свою очередь, все просьбы зарубежных омбудсменов нами внимательно рассматриваются, по ним проведена соответствующая работа и даны исчерпывающие ответы. По многим обращениям зарубежных омбудсменов удается помочь.

*К нам в интересах гражданина Кыргызской Республики А. обратилась Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики А.Б. Абдрахматова. Она просила содействия в переводе А. для дальнейшего отбывания наказания в страну гражданской принадлежности. Для этого нами в Минюст России было подано ходатайство о направлении в Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики необходимых сведений в отношении гражданина А. Как было сообщено Минюстом России, **документы отправлены в рамках Конвенции о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания 1998 г.** (вх. No А-1009 от 12.07.2022).*

Совершенно особым и крайне сложным направлением нашей деятельности в 2022 году стало рассмотрение обращений



Подписание соглашений с омбудсменами Индонезии (слева) и Кыргызской Республики (справа). Ноябрь 2022 года

### 8.3. СОТРУДНИЧЕСТВО С ОМБУДСМЕНАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН



Контакты с украинским омбудсменом Д. Лубинцом в Анкаре в присутствии президента Турции Р. Эрдогана и главного омбудсмена Турции Ш. Малкоча. Январь 2023 года



Рис. 141. Тематика обращений к омбудсменам зарубежных стран об оказании помощи гражданам России, находящимся за рубежом, в 2021–2022 годах

	<b>Меморандум о сотрудничестве с Защитником граждан (Омбудсменом) Республики Сербия</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве с Национальным центром Республики Узбекистан по правам человека</b> <b>Меморандум о сотрудничестве с Уполномоченным Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсменом)</b>
	<b>Меморандум о взаимопонимании с Национальным Комитетом по правам человека Королевства Камбоджа</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве с Институтом Омбудсменов по правам человека Боснии и Герцеговины</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве с Национальным комитетом по правам человека Государства Катар</b>
	<b>Меморандум о взаимопонимании с Национальным институтом по правам человека Королевства Бахреин</b>
	<b>Меморандум о взаимопонимании с Комиссией по защите от дискриминации Республики Болгария</b>
	<b>Меморандум о взаимопонимании с Уполномоченным по основным правам Венгрии</b>
	<b>Меморандум о взаимопонимании с Институтом Посредника/ Омбудсмена Королевства Марокко</b>
	<b>Соглашение о сотрудничестве с Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики</b>
	<b>Меморандум о взаимопонимании с Председателем Национальной комиссии по правам человека Республики Индонезия</b>

Рис. 142. Перечень действующих двусторонних соглашений (меморандумов), заключенных Уполномоченным с омбудсменами и национальными правозащитными учреждениями зарубежных государств



	<b>Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в РФ и Уполномоченным по правам человека в Республике Таджикистан</b>
	<b>Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в РФ и Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека</b>
	<b>Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в РФ и Уполномоченным по правам человека (Омбудсменом) Азербайджанской Республики</b>
	<b>Соглашение о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в РФ и Защитником прав человека Республики Армения</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в РФ и Институтом Омбудсмана Турецкой Республики</b>
	<b>Протокол о взаимодействии между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Главным Омбудсменом Турецкой Республики</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в РФ и Уполномоченным по правам человека в Приднестровской Молдавской Республике</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве с Генеральной Инспекцией Исламской Республики Иран</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в Республике Казахстан</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве с Национальной Комиссией по правам человека в Монголии</b>
	<b>Меморандум о сотрудничестве с Омбудсменом Греческой Республики</b>

Рис. 142. Перечень действующих двусторонних соглашений (меморандумов), заключенных Уполномоченным с омбудсменами и национальными правозащитными учреждениями зарубежных государств (окончание)

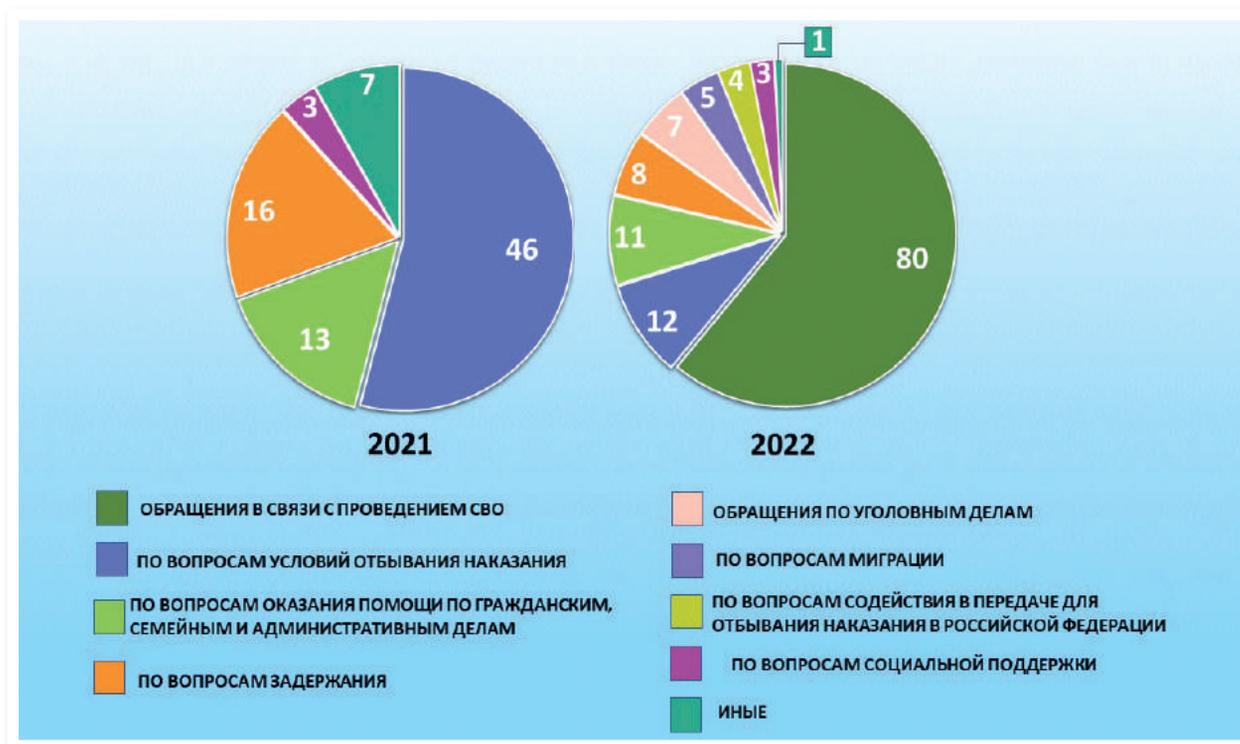


Рис. 143. Тематика обращений омбудсменов зарубежных стран об оказании помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации в 2021–2022 годах

в связи с проведением СВО. В целях решения вопросов гуманитарного характера было установлено взаимодействие с украинским уполномоченным по правам человека. В рамках установившихся контактов проводилась работа по обеспечению условий содержания российских пленных, их дальнейшему обмену, а также защите прав российских гражданских лиц и установлению судеб пропавших без вести. Результатом такой работы при непосредственном участии Министерства обороны Российской Федерации и других российских государственных органов стали возвращение насильно удерживаемых лиц и обмена пленных.

Со своей стороны, по запросу украинского омбудсмана Уполномоченный при содействии Министерства обороны Российской Федерации сообщает о судьбе украинских пленных на территории России и оказывает другую помощь украинским гражданам.

В условиях СВО гуманитарные контакты омбудсменов России и Украины оставались практически единственным официальным каналом, посредством которого удавалось корректировать вопросы оказания помощи пленным и их семьям. Практические результаты были достигнуты в ходе встреч на нейтральной территории, в том числе при посредничестве турецкой стороны.

## РАБОЧИЕ ВСТРЕЧИ И КОНСУЛЬТАЦИИ

Важным направлением сотрудничества с зарубежными омбудсменами является проведение двусторонних рабочих встреч в целях обсуждения актуальных вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина. В 2022 году состоялись десятки контактов Уполномо-

ченного с зарубежными коллегами в самых разнообразных формах — бесед лицом к лицу, встреч в формате видео-конференц-связи, телефонных переговоров, двусторонних встреч на полях международных мероприятий. В ходе каждой такой встречи обсуждались



конкретные кейсы российских граждан, которые обратились к нам за помощью.

*География этих контактов, зависящая от тех задач, которые стоят перед российским правозащитным институтом, включала в себя встречи с руководителями национальных институтов защиты прав человека Азербайджана, Малайзии, Колумбии, Венесуэлы, Доминиканы, Ирана, Иордании, Мексики, Перу, Сербии, Таджикистана, Турции, Никарагуа, Пакистана, Бангладеша, а также Китайским обществом исследований в области прав человека.*

Продолжается двустороннее взаимодействие с коллегами — членами Евразийского Альянса Омбудсменов: с уполномоченными по правам человека (омбудсменами) **Узбекистана, Киргизии, Таджики-**

**стана, Казахстана, а также Сербии, Ирана, Армении и Монголии.**

В ходе этих встреч осуществлялся обмен опытом, рассматривались актуальные темы двустороннего и многостороннего гуманитарного сотрудничества, обсуждались конкретные правозащитные дела, намечались планы и формы взаимных контактов.

Во время рабочих визитов к омбудсменам зарубежных государств Уполномоченный с помощью своих коллег осуществлял «визиты вежливости» к руководителям государств и встречалась с главами государственных органов. Такие встречи позволяют на самом высоком уровне обозначить правозащитную позицию Российской Федерации, оценить особенности правозащитного потенциала партнеров и, соответственно, выстроить двустороннюю правозащитную работу.

### УЧАСТИЕ НА ВЗАИМНОЙ ОСНОВЕ В КОНФЕРЕНЦИЯХ, СИМПОЗИУМАХ И ДРУГИХ МЕРОПРИЯТИЯХ ПО ПРАВАЗАЩИТНОЙ ТЕМАТИКЕ

Придаем важное значение участию зарубежных омбудсменов в проводимых конференциях, круглых столах, семинарах и в других мероприятиях правозащитной направленности. При этом исходим из того, что такое участие взаимно обогащает наш правозащитный инструментарий, коллеги могут ознакомиться с российским опытом и поделиться своими достижениями в деле защи-

ты прав и свобод человека и гражданина.

В свою очередь, мы принимали активное участие в конференциях, проводимых омбудсменами зарубежных государств.

*Так, в рамках международной научно-практической конференции «Права и законные интересы человека — высшая ценность государства и общества» мы по-*



*Рабочие встречи Уполномоченного: с омбудсменом Сербии Зораном Пашаличем, март 2022 года (слева); с Главным омбудсменом Турецкой Республики Шерифом Малкочем, август 2022 года (справа)*



Встреча с Председателем Кабинета Министров Кыргызской Республики Акылбеком Жапаровым. Октябрь 2022 года

здравии с 27-летием институт Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека Узбекистана (февраль 2022 г.).

В г. Бишкеке Уполномоченный принял участие в международной научно-практи-

ческой конференции «Роль Института Омбудсмана в защите прав человека», приуроченной к 20-летию Института Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики (октябрь 2022 г.).

### ОБМЕН ОПЫТОМ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В современных государствах существуют разнообразные модели омбудсмана, различающиеся по форме организации, процедуре назначения и статусу, юрисдикции и иным особенностям. Кроме того, в каждом государстве существуют особенности деятельности данного института, обусловленные политическим и государственным

устройством, экономическими факторами, историческими и политико-правовыми традициями, особенностями национальной культуры и менталитета. В связи с этим у каждого института защиты прав человека формируется собственный, порой уникальный, опыт деятельности и соответствующий ему правозащитный инструментарий.



Международная конференция в Анкаре «Будущее прав человека в XXI веке». Октябрь 2022 года



*VI Международная научно-практическая конференция «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов».  
Ноябрь 2022 года*

Поэтому неотъемлемой частью в рамках двустороннего сотрудничества является проходящий красной нитью в каждой встрече с зарубежными коллегами обмен опытом в области прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты. Всего в 2022 году **состоялись контакты с 16 омбудсменами зарубежных государств — Армении, Венесуэлы, Доминиканы, Индонезии, Ирана, Кипра, Киргизии, Мексики, Марокко, Нидерландов, Никарагуа, Перу, Сербии, Турции, Узбекистана и Украины.**

#### ПРОВЕДЕНИЕ СОВМЕСТНЫХ ПРИЕМОВ ГРАЖДАН

В 2022 году продолжилась практика совместных приемов граждан с зарубежными коллегами-омбудсменами.

*Так, Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики А.Б. Абдрахматова в рамках Меморандума о двустороннем сотрудничестве между Уполномоченным и омбудсменом Кыргызской Республики посетила граждан Кыргызской Республики, находящихся в Центре временного содержания иностранных граждан ГУ МВД России по г. Москве (ноябрь 2022 г.). В ходе визита А.Б. Абдрахматова ознакомилась с ус-*

В целях обмена опытом и информацией о текущей правозащитной деятельности Уполномоченного и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нами публикуется и направляется в адрес зарубежных омбудсменов Бюллетень Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. К работе по подготовке статей для Бюллетеня также приглашаются зарубежные коллеги, которые на его страницах делятся наиболее актуальным опытом своей работы по защите прав и свобод человека.

*ловиями содержания, а также осуществила личный прием 7 граждан. В ходе приема были предоставлены совместные юридические консультации всем находящимся в Центре гражданам Кыргызской Республики по вопросам обеспечения их прав и свобод.*

Со своей стороны, также обращались к иностранным омбудсменам о проведении приемов российских граждан, находящихся в местах принудительного содержания за рубежом.

*Гражданка России Г. в октябре 2021 г. была осуждена судом Турецкой Респу-*



блики к 30 годам тюрьмы и содержалась в невыносимых условиях, без возможности звонить домой. Мать Г. в полном отчаянии обратилась к нам с просьбой облегчить дочери условия содержания и обеспечить с ней связь. Почти год велась необходимая переписка с властями. В рамках Меморандума о взаимопонимании при помощи Омбудсмена Турции Ш. Малкоча **удалось организовать со-**

**вместный выезд в женскую тюрьму, где состоялась личная встреча с Г.** Сегодня она обеспечена всем необходимым, содержится в малонаселенной камере, имеет право звонить родным. Кроме того, **для смягчения приговора мы направили Генпрокурору Турции необходимую информацию** (исх. № ТМ 3158-52 от 18.02.2022; ТМ16522-90 от 30.04.2022; ТМ52188к-24 от 12.10.2022).

### ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОМБУДСМЕНАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

События вокруг Украины ознаменовали начало активной фазы реформирования международных отношений, что непосредственно отразилось на практике международной деятельности Уполномоченного. В подавляющем большинстве омбудсмены западных стран оказались полностью зависимы от политической конъюнктуры и позиции своих правительств. Остаются сложности с партнерами из стран Прибалтики, которым даже при их искреннем стремлении оказать содействие по нашим обращениям в защиту прав российских граждан приходится иметь в виду откровенно русофобский контекст их национальной политической реальности.

Приходится констатировать, что Европа переживает тревожный регресс в области прав человека, характеризующийся всплеском популизма и национализма, а также стремлением ослабить механизмы защиты прав человека и подчинить их политической воле. Более того, введенные Западом коллективные рестрикции в отношении России и ее граждан резко сократили возможности непосредственного взаимодействия с институтами омбудсменов в соответствующих государствах.

Все это выводит в разряд приоритетных задач обеспечение защиты прав и законных интересов российских граждан в недружественных странах, проведение проактивной деятельности по работе с их

национальными правозащитными институтами для того, чтобы добиться уважения прав и свобод наших граждан путем конструктивного диалога на основе Всеобщей декларации прав человека.

Приоритетным вектором международной деятельности остается развитие **двусторонних связей на евразийском пространстве, с омбудсменами из стран — членов СНГ, коллегами по Евразийскому Альянсу Омбудсменов.**

Вместе с тем, следуя стратегическому внешнеполитическому курсу страны и в целях повышения уровня защиты прав и законных интересов российских граждан мы будем расширять международное сотрудничество и **развитие двусторонних отношений с институтами прав человека стран Азии, Африки, Ближнего Востока, Латинской и Центральной Америки.**

При организации международного сотрудничества мы исходим из того, что политическая, экономическая и социальная ситуация, складывающаяся в том или ином государстве, не должна отражаться на развитии отношений в правозащитной сфере. Мы сохраняем приверженность ценностям прав человека и стремимся продолжать и развивать двустороннее сотрудничество в области поощрения и защиты прав человека, основанное на принципах верховенства права, равенства, объективности и недопустимости дискриминации и какого-либо диктата.



**15 тыс.**  
проверок

**4957**  
обращений

**1254**  
обращения

**861**  
обращение

**17**  
заседаний

**29**  
мероприятий

проведено органами прокуратуры по ходатайствам Уполномоченного в защиту прав граждан

направлено Уполномоченным в Минобороны России об оказании помощи участникам специальной военной операции и членам их семей

поступило к Уполномоченному от региональных уполномоченных по правам человека

направлено Уполномоченным в адрес региональных уполномоченных по правам человека

Экспертного совета при Уполномоченном и его секций состоялось в 2022 году

реализовано по линии Молодежного совета при Уполномоченном



## Глава 9

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

### 9.1. Взаимодействие с государственными органами



### 9.2. Партнерство с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации



### 9.3. Взаимодействие с институтами гражданского общества



Общественная палата  
Российской Федерации  
OIPC CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION

#правительстворф  
#советфедерации  
#государственнаядума  
#гражданскоеобщество  
#региональныеуполномоченные  
#экспертныйсовет  
#молодежныйсовет



## 9.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

В 2022 году взаимодействие Уполномоченного с государственными органами на всех уровнях публичной власти приобрело особую интенсивность. Санкционная политика Запада, геноцид жителей Донбасса, необходимость спасения наших соотечественников, удерживаемых на Украине, потребность в дополнительных гарантиях участникам специальной военной операции, а также лицам, эвакуированным из зон боевых действий, — каждый из этих вызовов требовал максимально плотных наших усилий с российскими органами власти. Вместе мы работали по всему спектру правозащитной деятельности: при рассмотрении обращений граждан, в рамках совершенствования

законодательства, правового просвещения, международного сотрудничества.

За год в адрес государственных органов направлено около 25 тыс. обращений, запросов, ходатайств, предложений, по каждому из которых была проведена работа и в случае выявления нарушений приняты меры реагирования.

Для решения правозащитных проблем, которые требуют слаженной комплексной работы высших органов государственной власти, в исключительных случаях обращались за помощью к **Президенту Российской Федерации В.В. Путину**. В частности, такие обращения касались обеспечения права на компенсацию расходов на проезд к месту



*Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации представила Президенту Российской Федерации В.В. Путину Доклад о своей деятельности за 2021 год. Июнь 2022 года*



отдыха и обратно пенсионерам, проживающим в районах Крайнего Севера, создания Совета уполномоченных по правам человека государств — участников СНГ, возвращения российских гражданских моряков, незаконно удерживаемых на территории Украины. По каждому обращению Президентом Российской Федерации даны соответствующие поручения, людям оказана помощь<sup>1</sup>, приняты нормативные правовые акты<sup>2</sup>.

Большое значение придаем работе в составе комиссий при Президенте Российской Федерации: Общественной комиссии по определению кандидатур на присуждение Государственной премии за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности, а также Комиссии при Президенте Российской Федерации по государственным наградам<sup>3</sup>.

Продолжалось предметное сотрудничество с **судебными органами** (см. рис. 144).

По запросам судей Конституционного Суда Российской Федерации подготовлено **6** заключений, положения ряда из которых учтены в итоговых судебных решениях:

о конституционности норм, предусматривающих возможность изменения постановления об административном правонарушении по жалобе граждан<sup>4</sup>;



Рис. 144. Взаимодействие Уполномоченного с судебными органами в 2022 году

о конституционности норм, регулирующих порядок перерасчета платы за вывоз мусора<sup>5</sup>.

Укрепление прав и свобод человека и гражданина, а также дальнейшее расширение взаимодействия обсуждались на встрече с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным в июле 2022 года. Одной из затронутых тем стал проводимый нами мониторинг приведения регионального законодательства о публичных мероприятиях

<sup>1</sup> См. главы 2, 7 и 8 настоящего доклада.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 1473 «Правила компенсации расходов на оплату стоимости проезда по территории Российской Федерации пенсионерам, являющимся получателями страховых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха и обратно» // СЗ РФ. 2022. № 35. Ст. 6105.

<sup>3</sup> См. § 9.3 настоящего доклада.

<sup>4</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 2022 г. № 1134-О/2022 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Побережского Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Конституционный Суд Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision608752.pdf> (дата обращения: 25.01.2023).

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2022 г. № 52-П «По делу о проверке конституционности части 11 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также пунктов 56(2) и 148(36) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов в связи с жалобой гражданки Т.В. Фирсовой» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. IV). Ст. 9060.



в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Принимали участие в подготовке проектов постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по ряду острых вопросов правоприменения. Наши предложения нашли свое отражение в текстах **6** указанных постановлений, принятых в 2022 году.

В их числе постановления об исчислении сроков погашения и порядка снятия судимости<sup>2</sup>, о рассмотрении уголовных дел о преступлениях против правосудия<sup>3</sup>, об отдельных вопросах применения КАС РФ и АПК РФ<sup>4</sup>, о судебной практике по уголовным делам о преступлениях, совершенных с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей<sup>5</sup>, о судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре<sup>6</sup>, о вопросах рассмотрения судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы<sup>7</sup>.

Развитию диалога с судами способствовало участие Уполномоченного в знаковых мероприятиях, где обсуждались итоги и перспективы развития судебной системы: в совещании судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов Российской Федерации (февраль) и в X Всероссийском съезде судей (ноябрь).

По принципиальным вопросам обращались в **Правительство Российской Федерации**, в адрес которого нами направлено **более 30 предложений** по системным проблемам защиты прав и свобод.

*Среди примеров успешного взаимодействия — решение вопроса об упрощении получения единовременной материальной помощи гражданам, прибывшим на территорию России из ДНР, ЛНР и Украины. После нашего обращения в Правительство Российской Федерации в целях ускорения выплат единовременной материальной помощи открыто 7 новых выплатных региональных центров, на эти цели выделены дополнительные бюджетные ассигнования, организовано доведение едино-*

<sup>1</sup> См. § 3.6 настоящего доклада.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 июня 2022 г. № 14 «О практике применения судами при рассмотрении уголовных дел законодательства, регламентирующего исчисление срока погашения и порядок снятия судимости» // РГ. 2022. № 129. 17 июня.

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 20 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях против правосудия» // РГ. 2022. № 145. 7 июля.

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // РГ. 2022. № 149. 13 июля.

<sup>5</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2022 г. № 37 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях в сфере компьютерной информации, а также иных преступлениях, совершенных с использованием электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет» // РГ. 2022. № 249. 28 декабря.

<sup>6</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 40 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с несоблюдением административных ограничений, устанавливаемых при административном надзоре» // РГ. 2022. № 297. 30 декабря.

<sup>7</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 41 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // РГ. 2022. № 297. 30 декабря.



*временной материальной помощи до прибывающих граждан (№ ТМ 10799-25 от 05.04.2022, № ТМ 12260-25 от 12.04.2022).*

Продолжилось сотрудничество с Правительством Российской Федерации в деле совершенствования законодательства: направлялись предложения по поправкам к законам, к законопроектам, разрабатываемым федеральными органами исполнительной власти, осуществлялось участие в Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности<sup>1</sup>.

*Одним из таких примеров является совместная с Правительством Российской Федерации и Минюстом России работа над проектом федерального закона, предусматривающего наделение Уполномоченного правом направлять в совет Общественной палаты Российской Федерации рекомендации по формированию состава ОНК. Соответствующий закон принят в декабре 2022 г.<sup>2</sup>*

Выработке стратегических направлений деятельности по совершенствованию законодательства и международному сотрудничеству способствуют обсуждения с нашим участием актуальных проблем на площадках Правительственной Комиссии по делам соотечественников за рубежом. Уполномоченный также является членом Правительственной Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

С палатами **Федерального Собрания Российской Федерации** взаимодействуем как по вопросам совершенствования законодательства, так и в связи с рассмотрением жалоб граждан.

В адрес Уполномоченного от сенаторов Российской Федерации и депутатов Государ-

ственной Думы поступило **292 обращения** (13 обращений от сенаторов, 279 обращений от депутатов). Большинство направлено парламентариями в защиту прав конкретных людей, попавших в трудную жизненную ситуацию. Преимущественно они касались защиты прав эвакуированных граждан, участников СВО и членов их семей, частичной мобилизации. Поступали также обращения, связанные с защитой прав человека в местах лишения свободы, при проведении дознания и предварительного следствия, трудовых, жилищных, семейных прав.

По обращениям депутатов Государственной Думы оказана помощь в защите прав мобилизованных граждан, в вызволении из плена военнослужащих, а также по вопросам приобретения российского гражданства, защиты прав участников уголовного процесса, лиц, осужденных к отбыванию наказания.

В условиях реалий 2022 года наиболее интенсивно взаимодействие осуществлялось с **органами прокуратуры, предварительного расследования, силовыми ведомствами и федеральными органами исполнительной власти, обеспечивающими реализацию социальных прав граждан** (рис. 145). В деле защиты прав эвакуированных из ДНР, ЛНР и Украины, российских военнослужащих — участников СВО, а также удерживаемых на Украине наших соотечественников — гражданских лиц особенно тесно взаимодействовали с Минобороны России, МИДом России, ФСБ России. Благодаря поддержке указанных органов удалось защитить права тысяч граждан<sup>3</sup>.

Взаимодействие с государственными органами осуществлялось в разных **формах**: посредством заключения соглашений о сотрудничестве, в рамках рассмотрения государственными органами обращений Уполномоченного в связи с поступившими к нам жалобами, проведения совмест-

<sup>1</sup> См. § 7.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8791.

<sup>3</sup> См. § 1.3, главу 2 настоящего доклада.

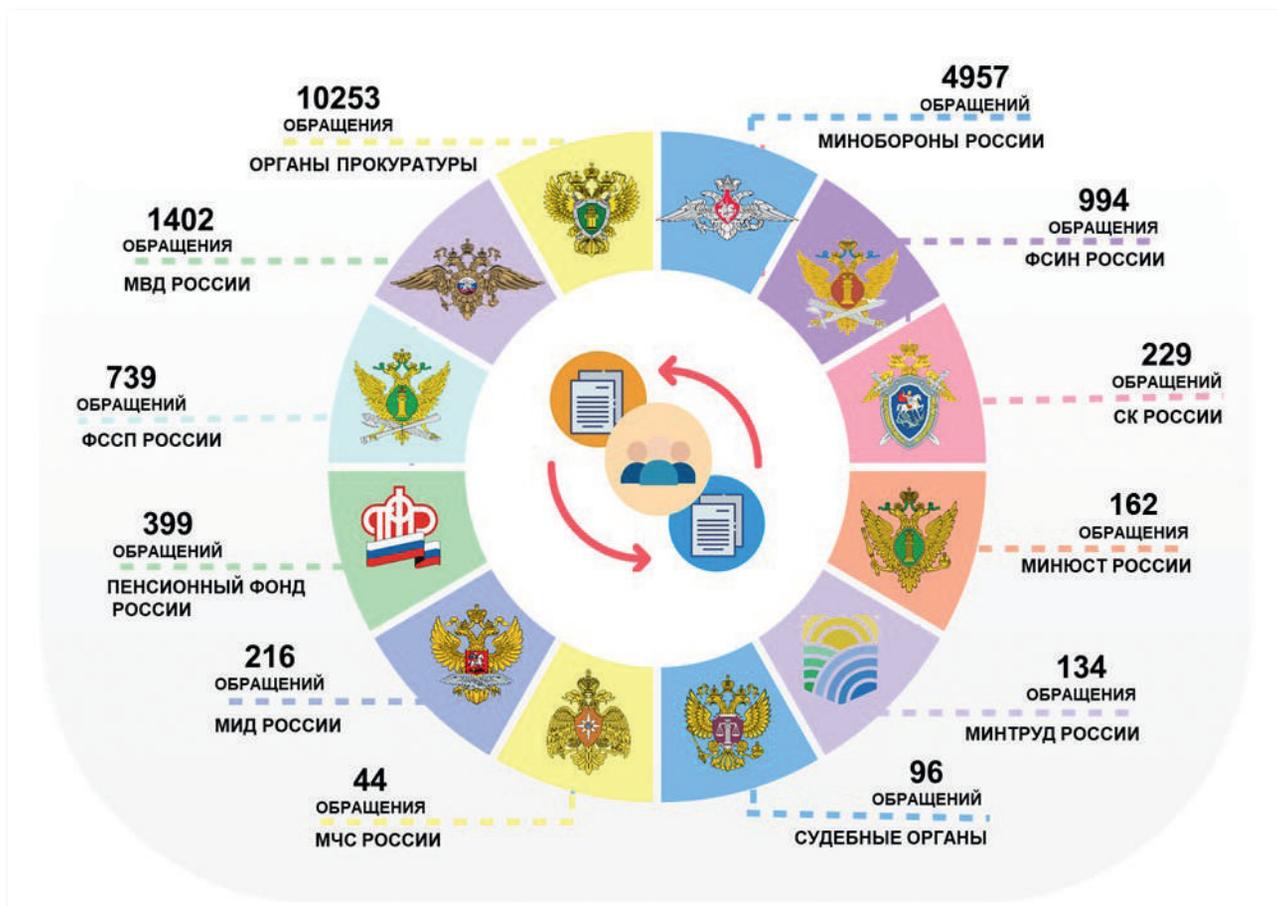


Рис. 145. Количество обращений, направленных в адрес отдельных государственных органов

ных приемов граждан, проверок, внесения в государственные органы предложений, заключений, реализации совместных правопросветительских проектов, совместной подготовки проектов нормативных право-

вых актов, совместного участия в мероприятиях и межведомственных рабочих группах, проведения рабочих встреч, а также консультаций при назначении региональных уполномоченных по правам человека.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ СОГЛАШЕНИЙ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В 2022 году были подписаны соглашения о взаимодействии с Главным финансовым уполномоченным, Министерством просвещения Российской Федерации и Федеральным агентством по делам Содружества

Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству. Всего в рамках соглашений **взаимодействием с 15 государственными органами.**

### РАССМОТРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ОБРАЩЕНИЙ УПОЛНОМОЧЕННОГО В СВЯЗИ С ПОСТУПИВШИМИ К НЕМУ ЖАЛОБАМИ

В вопросах рассмотрения жалоб граждан отмечаем прежде всего плодотворное

сотрудничество с **органами прокуратуры.** Всего за 2022 год в органы прокуратуры на-



Рис. 146. Количество обращений, направленных Уполномоченным в органы прокуратуры в рамках рассмотрения жалоб граждан в 2022 году

правлено **10 253 обращения**, в том числе с просьбами о проведении проверок по поступившим к нам жалобам граждан на нарушения их прав (см. рис. 146).

В общей сложности органами прокуратуры по нашей инициативе проведено **более 11 тыс.** проверок, по результатам которых внесено **1068** актов реагирования, в том числе **353** представления и **244** требования об устранении нарушений закона, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено **131** должностное лицо, **16** — к административной, **3** — к уголовной.

В результате мер прокурорского реагирования пересмотрено **571** решение органов государственной власти и должностных лиц. В том числе — **498** постановлений следователей и дознавателей, из которых **421** — об отказе в возбуждении уголовного дела ввиду не-

обоснованности этих процессуальных решений, **63** процессуальных решения о приостановлении предварительного следствия или дознания, **14** постановлений о прекращении уголовного дела, возбуждено **60** уголовных дел. По результатам сотрудничества восстановлены права заявителей по **1379** жалобам.

По жалобам граждан целенаправленное сотрудничество осуществлялось со **Следственным комитетом Российской Федерации**.

В условиях проведения в 2022 году СВО особую благодарность за конструктивное взаимодействие хотелось бы высказать руководству **Министерства обороны Российской Федерации**. С первых дней СВО был налажен оперативный диалог и обмен информацией, представитель рабочего аппарата Уполномоченного вошел в Межведомственный координационный штаб по гума-



Рис. 147. Результаты взаимодействия Уполномоченного со Следственным комитетом Российской Федерации в 2022 году

нитарному реагированию, который создан на базе Национального центра управления обороной Российской Федерации.

В адрес Минобороны России об оказании помощи участникам специальной военной операции и членам их семей направлено **4957** писем. По каждому такому обращению Минобороны России проводились проверочные мероприятия, оперативно сообщалась информация о военнослужащих, которая нами сразу же доводилась до родственников. В результате удалось оказать содействие в возвращении из плена с территории Украины многих гражданских лиц и военнослужащих, разыскать и вернуть домой некоторых без вести пропавших, оказать необходимую медицинскую, психологическую и социальную помощь<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. § 2.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. главу 2 настоящего доклада.

Поток вынужденно эвакуированных с территории ДНР, ЛНР, а также Украины людей дал стимул к повышению эффективности нашего взаимодействия с **МЧС России**. Представитель Уполномоченного вошел в постоянно действующую рабочую группу Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации межрегионального и федерального характера<sup>2</sup>.

Плодотворным было в 2022 году взаимодействие Уполномоченного с **МВД России**. В адрес МВД России и его территориальных органов было направлено **1391** письмо и ходатайство в связи с обращениями граждан. Они касались защиты прав мигрантов, участников уголовного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях, иных вопросов.

Продолжилось масштабное взаимодействие с **ФСИН России**. Обращения касались проведения проверок по вопросам ненадлежащих условий содержания и оказания медицинской помощи, перевода для дальнейшего отбывания наказания ближе к месту осуждения и жительства, применения физической силы сотрудниками УИС, трудовых прав осужденных, отправления осужденными религиозных обрядов. По всем обращениям проводились проверки.

В 2022 году активно сотрудничали с **ФССП России**. Проводили проверки по широкому спектру вопросов: об оказании содействия в выселении из служебного жилья; о необходимости погашения задолженности по заработной плате; об обеспечении жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа; о взыскании алиментов и др. По результатам рассмотрения направленных обращений восстановлены права граждан по **154** жалобам.

В вопросах въезда иностранных граждан на территорию России, а также защиты прав



Рис. 148. Количество положительно разрешенных обращений Уполномоченного отдельными государственными органами в 2022 году

лиц, эвакуированных из зон боевых действий, тесно сотрудничали с **ФСБ России**.

В условиях русофобии и беспрецедентного давления на Россию со стороны западных стран особое значение при рассмотрении жалоб соотечественников и российских граждан за рубежом придавалось вза-

имодействию с **МИД России**. Среди тем, с которыми мы обращались в МИД России, — помощь российским соотечественникам, проживающим за рубежом, в отстаивании своих прав, возвращение на Родину наших граждан, необоснованно удерживаемых властями зарубежных государств.

### СОВМЕСТНЫЕ ПРИЕМЫ ГРАЖДАН

В 2022 году нами проведено **1727 приемов граждан** с участием сотрудников органов прокуратуры, МВД России, Минобороны России, ФСИН России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Большинство из них — выездные приемы

в пунктах временного размещения, местах принудительного содержания, учреждениях социального обслуживания. В ряде случаев именно проведение совместного личного приема позволяет в конечном счете добиться восстановления нарушенных прав граждан.

### ПРОВЕДЕНИЕ СОВМЕСТНЫХ ПРОВЕРОК И МОНИТОРИНГОВ

Традиционной формой нашего сотрудничества с государственными органами является проведение совместных прове-

рок состояния соблюдения прав граждан в конкретных организациях. Наиболее масштабно эта форма в 2022 году применялась



*Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова, уполномоченные по правам человека Донецкой Народной Республики Д.В. Морозова и Луганской Народной Республики В.А. Сердюкова проводят совместный личный прием эвакуированных граждан. Март 2022 года*

совместно с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, с которыми осуществлено 116 посеще-

ний ПВР. С органами прокуратуры, ФСИН России и органами следствия проведено **6** совместных проверок.

### **НАПРАВЛЕНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ, РЕКОМЕНДАЦИЙ И ЗАКЛЮЧЕНИЙ В АДРЕС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

По результатам мониторинга и рассмотрения обращений граждан вносим предложения по совершенствованию деятельности государственных органов для принятия мер в интересах обеспечения прав и свобод человека и гражданина в формате рекомендаций по итогам заседаний Всероссийского координационного совета, в ежегодных и тематических докладах Уполномоченного, а также посредством направления заклю-

чений об устранении нарушений в соответствии со статьей 27 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В 2022 году в органы прокуратуры и предварительного расследования направлено 22 заключения Уполномоченного по конкретным уголовным делам и материалам доследственных проверок, из которых **12** удовлетворены.

### **СОВМЕСТНЫЕ ПРАВОПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЕ ПРОЕКТЫ И МЕРОПРИЯТИЯ**

Важной формой нашего сотрудничества с государственными органами явля-

ются совместные правопросветительские проекты и мероприятия. Органы государ-



ственной власти (Минпросвещения России, Минобрнауки России, Росмолодежь, Департамент образования и науки г. Москвы) активно вовлекаются в работу со

школьниками, молодыми людьми, пенсионерами и оказывают необходимую методическую, организационную, информационную поддержку<sup>1</sup>.

## СОВМЕСТНАЯ РАБОТА ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Значимые результаты в сфере защиты прав и свобод граждан приносит совместная работа по подготовке соответствующих законопроектов и нормотворческих предложений. В 2022 году Уполномоченным в государственные органы направлено **132** обращения с предложениями по совершенствованию законодательства, включая

**33** заключения на проекты нормативных правовых актов в адрес их разработчиков. Из числа направленных нами инициатив **29** были учтены в принятых федеральных законах и подзаконных актах<sup>2</sup>.

## ПРОВЕДЕНИЕ СОВМЕСТНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

В 2022 году проведено **129** совместных мероприятий, в том числе с комитетами Государственной Думы и Совета Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и другими государственными органами.

В течение 2022 года приняли участие в **5** пленарных заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, в **30** заседаниях комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации и их рабочих групп, а также в **23** проводимых ими парламентских слушаниях, круглых столах и конференциях.

*Среди них: парламентские слушания в Государственной Думе «**Совершенствование законодательства в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**», приуроченные к 25-летию принятия Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (февраль); выездное заседание в Доме*

*прав человека Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции на тему «**Об усилении законодательных гарантий прав граждан в деятельности правоохранительных органов**» (март); пленарное заседание Государственной Думы, посвященное **итогам работы Правительства Российской Федерации в 2021 году** (апрель); пленарное заседание Совета Федерации, на котором обсуждался **доклад Генерального прокурора Российской Федерации о работе органов прокуратуры в 2021 году** (апрель); круглый стол Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей «**О социальной защите и поддержке семей с детьми и молодежи в Донецкой и Луганской Народных Республиках и на освобожденных территориях**» (июль); круглый стол Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству на тему «**Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: 20 лет со дня введения в действие**» (декабрь) и другие.*

<sup>1</sup> См. § 7.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 7.1 настоящего доклада.

Традиционной формой взаимодействия стало наше участие в заседаниях коллегий и совещаниях федеральных органов государственной власти: МЧС России (февраль 2022 года), ФССП России (март 2022 года), ФСИН России (март 2022 года), Генеральной прокуратуры Российской Федерации (июнь 2022 года).

В свою очередь, представители органов государственной власти постоянно принимают участие в работе координационных советов уполномоченных по правам человека, круглых столов, совещаний, заседаний секций Экспертного совета при Уполномоченном и других организуемых нами мероприятиях (в 2022 году — более 30).

### УЧАСТИЕ В МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ РАБОЧИХ ГРУППАХ

Положительный эффект дает наше участие в деятельности различных комиссий и рабочих групп, создаваемых по линии государственных органов. Сотрудники Аппарата в 2022 году работали в составе **11 межведомственных рабочих групп** по вопросам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина

(по линии Государственной Думы, Совета Федерации, Минюста России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации). Кроме того, в составе **2 рабочих групп Верховного Суда Российской Федерации** осуществлялся анализ правоприменительной практики с последующей подготовкой разъяснений нижестоящим судам.



Сессия Восточного экономического форума «Бизнес под защитой: гарантии стабильности предпринимательства». Сентябрь 2022 года



### **КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ВОПРОСУ СОГЛАСОВАНИЯ КАНДИДАТУР НА ДОЛЖНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОНСУЛЬТАЦИИ ПРИ ОСВОБОЖДЕНИИ ДАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОТ ДОЛЖНОСТИ РАНЕЕ СРОКА**

В соответствии с законом<sup>1</sup> проводим с руководителями органов представительной (законодательной) власти регионов консультации по вопросу согласования кандидатур на должность уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и консультации при освобождении данных должностных лиц от долж-

ности ранее срока<sup>2</sup>. Такие согласования в 2022 году проводились с руководством республик Тыва, Мордовия, Саха (Якутия), Алтай, Кабардино-Балкарии, Пермского края, Ненецкого автономного округа, Магаданской, Тульской, Калининградской, Ленинградской, Ростовской, Костромской и Московской областей.

### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

За последние годы нами достигнут высокий уровень сотрудничества с государственными органами, и год от года он продолжает расти. Всячески развиваем информационное взаимодействие с государственными органами в цифровом формате. Так, заключено соглашение о подключении Уполномоченного к Платформе обратной связи (ПОС), которая позволяет гражданам направлять обращения, участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях через форму на портале Госуслуг, мобильное приложение «Госуслуги. Решаем вместе».

В 2022 году состоялось присоединение Уполномоченного к федеральной информационной системе, предназначенной для организации взаимодействия систем электронного документооборота (МЭДО) участников межведомственного электронного документооборота.

Решен вопрос о включении Уполномоченного в состав участников Системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) — информационной системы, которая позволяет федеральным, региональным и местным органам власти, кредитным организациям (банкам), внебюджетным фондам обмениваться данными, необходимыми для оказания государственных услуг гражданам и организациям, в электронном виде.

Большие резервы для повышения эффективности защиты прав граждан кроются в расширении практики совместных приемов граждан, проведения межведомственных проверок и мониторингов, а также объединении усилий в совершенствовании законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

<sup>1</sup> Пункт 4 ст. 5 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>2</sup> См. § 9.2 настоящего доклада.



## 9.2. ПАРТНЕРСТВО С УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В 2022 году наше сообщество уполномоченных по правам человека пополнилось: к нам присоединились Уполномоченный по правам человека в Донецкой Народной Республике Д. В. Морозова и Уполномоченный по правам человека в Луганской Народной Республике В. А. Сердюкова<sup>1</sup>. В настоящее время идет процесс формирования соответствующих правозащитных институтов в Запорожской и Херсонской областях.

*В преддверии исторических событий, 4 марта 2022 г., между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в Донецкой Народной Республике и в Луганской Народной Республике были подписаны соглашения о взаимопонимании и планы совместной работы на 2022 год.*

### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Объединение инструментария федерального и региональных уполномоченных по правам человека позволяет повысить результативность работы по разным направлениям — будь то рассмотрение обращений, совершенствование законодательства, международное сотрудничество или правовое просвещение. В 2022 году такое взаимодействие было представлено рядом новых участков работы. Среди них: защита прав граждан, эвакуированных на территорию Российской Федерации из ДНР, ЛНР

и Украины; защита прав участников специальной военной операции и их семей; обеспечение прав граждан в ходе частичной мобилизации<sup>2</sup>.

Для решения этих задач осуществлялось систематическое взаимодействие с региональными уполномоченными по правам человека, в том числе по видео-конференц-связи.

Сотрудничество с региональными уполномоченными по правам человека осуществлялось в различных форматах (рис. 149).

### ВЗАИМНАЯ ПОМОЩЬ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В 2022 году к Уполномоченному поступило **1254 письма** от региональных уполномоченных по правам человека с просьбами об оказании содействия в рассмо-

трени обращений граждан о нарушении их прав.

В сравнении с 2021 годом (489) их количество увеличилось более чем в 2,5 раза.

<sup>1</sup> Уполномоченный по правам человека в Донецкой Народной Республике осуществляет свою деятельность на основании Закона Донецкой Народной Республики от 3 апреля 2015 г. № 30-ІНС «Об Уполномоченном по правам человека в Донецкой Народной Республике» // Уполномоченный по правам человека в Донецкой Народной Республике: официальный сайт. URL: <https://ombudsman-dnr.ru/zakon-ob-upolnomochennom-po-pravam-cheloveka-v-donetskoj-narodnoj-respublike> (дата обращения: 02.02.2023); Уполномоченный по правам человека в Луганской Народной Республике — на основании Закона Луганской Народной Республики от 6 мая 2021 г. № 277-III «Об Уполномоченном по правам человека в Луганской Народной Республике» // Народный Совет Луганской Народной Республики: официальный сайт. URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/14729> (дата обращения: 02.02.2023).

<sup>2</sup> См. главу 2 настоящего доклада.



*Посещение пункта временного размещения эвакуированных лиц в г. Хабаровске.  
Сентябрь 2022 года*

Произошло также серьезное изменение их тематики: большая часть обращений (каждое второе) ожидаемо касалась помощи военнослужащим — участникам СВО и членам их семей, а также лицам, эвакуированным из зон боевых действий.

Чаще всего региональные уполномоченные по правам человека просили о содействии в возвращении с территории Украины попавших в плен и без вести пропавших российских военнослужащих, в получении эвакуированными единовременных выплат.

Сохранились и привычные нам за многие годы совместной работы темы обращений. Каждое восьмое письмо от наших региональных коллег (12%) поступало по вопросам соблюдения прав граждан в ходе уголовного судопроизводства – содействия в обжаловании судебных решений по уголовным делам, получения процессуальных документов, изменения избранной меры пресечения. Примерно столько же обращений затрагивало проблематику защиты

прав в местах принудительного содержания. Они касались условий нахождения осужденных в исправительных колониях, обеспечения их медицинской помощью, проведения проверок законности действий сотрудников уголовно-исполнительной системы. Среди иных тематик обращений — защита прав иностранных граждан на территории России, в том числе находящихся в центрах временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства; содействие заявителям в получении медицинской помощи; реализация права на социальное обеспечение, включая помощь в оформлении и перерасчете пенсий (рис. 150).

Нами, в свою очередь, **направлено 861 обращение** (в 2021 году — 338) в адрес региональных уполномоченных по правам человека. Их тематика показана на рис. 151. Как видно, чаще всего мы обращались к региональным уполномоченным по правам человека за содействием по вопро-



Рис. 149. Основные формы сотрудничества Уполномоченного с коллегами в субъектах Российской Федерации в 2022 году

сам защиты прав семей военнослужащих, выполняющих задачи по защите жителей Донбасса от неонацизма, лиц, вынужденно

эвакуированных из Донбасса, а также защиты прав человека в местах принудительного содержания.

### ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ

По результатам рассмотрения обращений, поступивших в наш адрес от уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, во взаимодействии с государственными органами оказана необходимая помощь **в 350 случаях**. В том числе оказано

содействие в возвращении российских военнослужащих из плена (146 человек); в установлении статуса пропавших без вести (116), в оказании медицинской, социальной и иной помощи эвакуированным гражданам (46); содействие в эвакуации из зоны обстрела ВСУ, в



Рис. 150. Основные темы обращений и информации уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации к Уполномоченному в 2022 году

том числе при пересечении российской границы (19), в оказании социальной помощи военнослужащим и членам их семей (10), в воссоединении семей граждан, эвакуированных из зон боевых действий (3). А также в реализации жителями регионов права на медицинскую помощь (3), на образование (2), защиту прав

человека в уголовном процессе (3), на обеспечение жилыми помещениями льготных категорий граждан (2).

*В наш адрес от Уполномоченного по правам человека в Сахалинской области А.А.Крутченко поступило обра-*

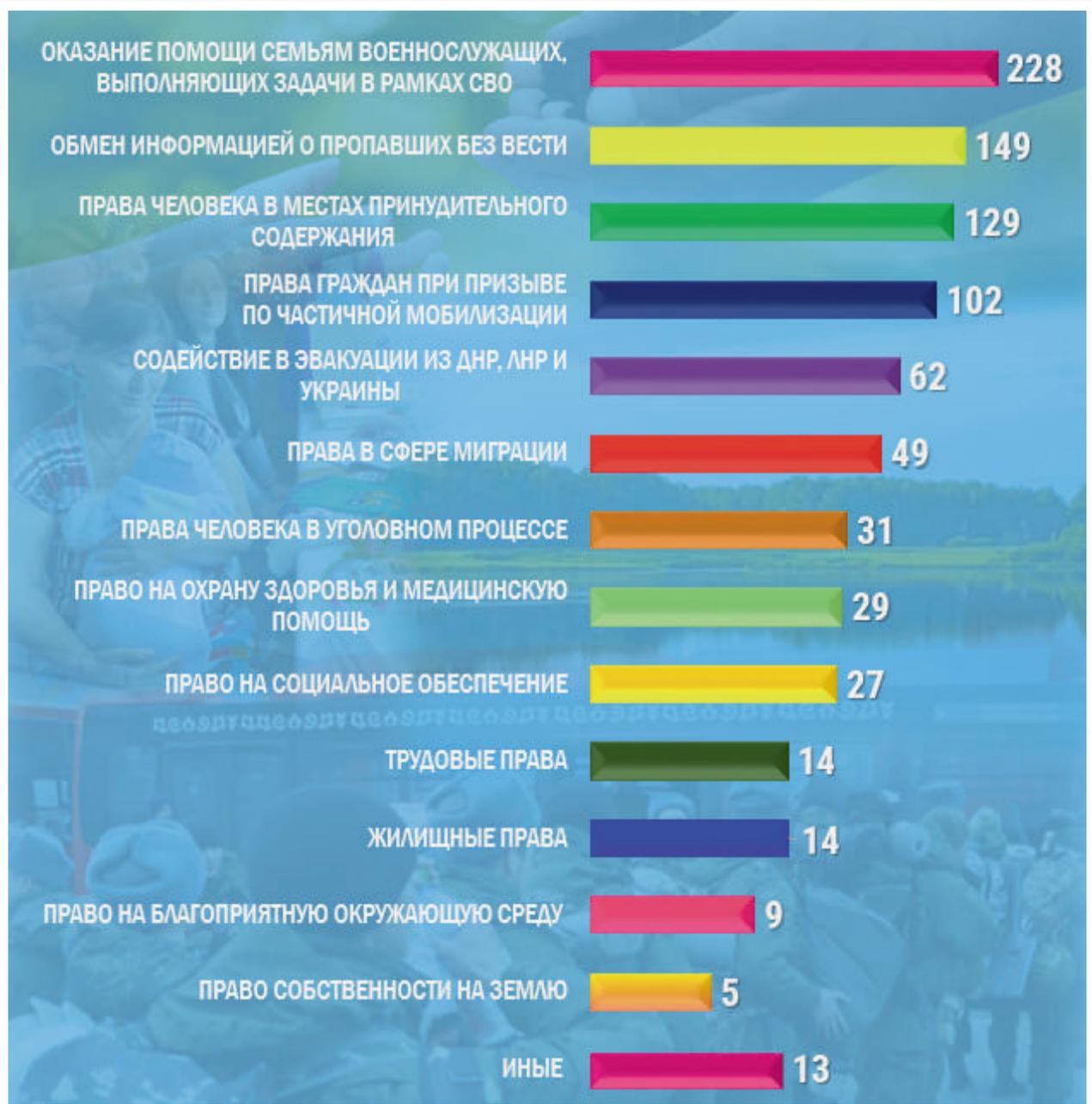


Рис. 151. Основные темы обращений и информации Уполномоченного к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации в 2022 году

шение с просьбой помочь жительнице г. Херсона Г. выехать к своим родственникам в Сахалинскую область, в пункт временного размещения. Сообщалось, что Г. проживает в г. Херсоне одна, в силу возраста и состояния здоровья не может самостоятельно покинуть город. Для оказания помощи пожилой женщине мы обратились в Минобороны России.

Совместными усилиями Г. было оказано содействие, она выехала в Сахалинскую область, где смогла воссоединиться со своими близкими (вх. № Г-1325 от 15.08.2022).

По результатам рассмотрения наших обращений региональными уполномоченными по правам человека оказывалась необ-



Рис. 152. Количество обращений уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации к Уполномоченному в 2022 году, по которым восстановлены права граждан или оказано содействие в реализации прав

ходимая помощь людям, включая обеспечение лиц, эвакуированных в ПВР, предметами первой необходимости, содействие в оформлении ими документов, информирование и поддержка родственников воен-

нослужащих — участников СВО. В результате мер, принятых региональными уполномоченными по правам человека по нашим обращениям, восстановлены права заявителей в **44** случаях.

### ПРОВЕДЕНИЕ СОВМЕСТНЫХ ПРИЕМОВ ГРАЖДАН

В 2022 году нами проведен **1301 прием граждан с участием региональных уполномоченных по правам человека**, включая выездные приемы в ПВР. По результатам приемов проведены консультации, разрешены сложные жизненные ситуации, в которых порой оказываются люди.

*В апреле 2022 г. совместно с Губернатором Владимирской области А.А. Ав-*

*деевым, Уполномоченным по правам человека во Владимирской области Л.В. Романовой и Уполномоченным по правам человека в Чеченской Республике М.М. Солтаевым проведен личный прием граждан, эвакуированных из г. Мариуполя. Передали жителям необходимую бытовую технику, а для детей — рюкзаки, велосипеды и самокаты, игрушки, школьные принадлежности.*

### СОВМЕСТНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ

В 2022 году мы совместно с региональными коллегами в рамках правового просвещения реализовали целый ряд масштабных проектов («Единый урок «Права человека»», Всероссийский конкурс «Инновацион-

ные технологии в правовом просвещении по вопросам прав и свобод граждан, форм и методов их защиты», «Правовой марафон для пенсионеров», Всероссийский конкурс СМИ на лучшее освещение проблем защи-



ты прав человека и правозащитной деятельности **«В фокусе — права человека»**).

*26–27 мая 2022 г. организовано участие региональных уполномоченных по правам человека в проведении Единого дня оказания бесплатной юридической помощи для лиц, вынужденно покинувших территорию ДНР, ЛНР и Украины. В акции приняли участие более половины региональных уполномоченных по правам человека<sup>1</sup>.*

В рамках мониторинга соблюдения прав граждан во время проведения частичной

мобилизации совместно с региональными уполномоченными по правам человека посещали военкоматы, сборные пункты. Анализ показал: многие проблемы в ходе частичной мобилизации связаны с недостатками информационно-разъяснительной работы. В этой связи нами во взаимодействии с коллегами в регионах осуществлялись консультации для лиц, призванных по мобилизации, и их родственников<sup>2</sup>.

По предложению региональных коллег проведены **обучающие семинары по вопросам эффективной практики ведения переговоров с заявителями, в том числе с родственниками участников СВО**.

## МОНИТОРИНГ ПРАВ ГРАЖДАН В ПВР

Совместно с представителями органов государственной власти, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, неправительственными организациями, УВКБ ООН с февраля по декабрь 2022 года нами посещено **116 пунктов временного размещения** в 31 субъекте Российской Федерации, где проведено **1292** личных приема. По многим вопросам удалось оказать содействие эвакуированным гражданам.

*По обращению В. по вопросу содействия в переселении из ПВР в Ростовской области в Ульяновскую область совместно с Уполномоченным по правам человека в Ульяновской области С.А. Люльковым оказана помощь в переезде 225 гражданам, среди них 80 детей (до 1 года — 3), 23 инвалида (в том числе колясочники — 8), 1 инсулинозависимый. Данные граждане из ПВР отправлены поездом (6 вагонов) сообщением Таганрог — Ульяновск (вх. № В-779 от 14.08.2022).*

## ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ СЕМЬЯМ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ — УЧАСТНИКОВ СВО И МОБИЛИЗОВАННЫХ ГРАЖДАН

Принципиально новым направлением нашей совместной работы стало оказание помощи семьям участников СВО. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации постоянно поддерживали связь с родными и близкими наших героев – военнослужащих, находящихся на переднем крае борьбы с неонацизмом, проводили их личные приемы, выезжали к ним, оказывали правовую, консультативную, морально-психологическую и иную адрес-

ную помощь. К нам от региональных коллег поступали просьбы о помощи в выяснении **судьбы 427 военнослужащих**. В свою очередь, мы **1480 раз** оперативно, используя каналы цифрового взаимодействия, обращались к уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации с дополнительной информацией о военнослужащих, которая затем передавалась их семьям.

Отдельные региональные уполномоченные по правам человека сами выезжали в

<sup>1</sup> См. § 7.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. главу 2 настоящего доклада.



зоны боевых действий на Донбассе, проводили встречи с военнослужащими, осуществляли гуманитарные акции, проверяли на месте условия прохождения службы и осуществляли связь с их родными и близкими.

*Так, выезжали на Донбасс Уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике М.М. Солтаев (в мае 2022 г.), Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова (в июне 2022 г.), Уполномоченный по пра-*

*вам человека в г. Севастополе П.Ю. Буцай (в августе 2022 г.), Уполномоченный по правам человека в Республике Ингушетия И.К. Цечоев (в июле 2022 г.).*

В ходе Всероссийского координационного совета уполномоченных по правам человека в Российской Федерации они поделились опытом посещения зоны специальной военной операции, проведения приемов военнослужащих, оказания необходимой помощи, взаимодействия с их родными и близкими.

## СОГЛАСОВАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В 2022 году продолжилась положительная практика совместного участия Уполномоченного и региональных уполномоченных по правам человека в работе различных интеграционных образований омбудсменов и в других формах международного сотрудничества.

*В октябре 2022 г. в г. Стамбуле (Турция) совместно с Уполномоченным по*

*правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой приняли участие в заседании Правления Европейского института омбудсмена — международной общественной организации, которая объединяет более ста национальных и региональных омбудсменов из 39 стран<sup>1</sup>.*

*В июле 2022 г. мы вместе с региональными коллегами приняли участие*



*Международная конференция в Анкаре «Будущее прав человека в XXI веке».  
Январь 2022 года*

<sup>1</sup> Татьяна Москалькова: Европейский институт омбудсмена объективно оценивает текущую ситуацию // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://ombudsmanrf.org/ombudsman/bio/novosti-upolnomochen-ogo/396523a7-a92e-490a-ac81-3658c819e346> (дата обращения: 20.12.2022).

в X юбилейном Петербургском международном юридическом форуме. Гости мероприятия также стали представители 45 иностранных государств. На полях Форума обсуждались важнейшие правовые вопросы, актуальные для российского государства, предложены возможные пути их решения.

Планируем и дальше развивать такой формат совместной работы. Так, в январе 2023 г. в г. Анкаре (Турция) с Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан С.Х. Сабурской приняли участие в международной конференции

«Будущее прав человека в XXI веке», на полях которой состоялся обмен опытом правозащитной работы представителей 37 стран.

Региональные уполномоченные по правам человека приняли участие в работе организуемых нами международных форумов (в VII заседании Евразийского Альянса Омбудсменов, VI Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» в ноябре 2022 года).



Заседание VI Международной конференции по правам человека.  
Ноябрь 2022 года

### УЧАСТИЕ В ЗАСЕДАНИЯХ КООРДИНАЦИОННЫХ СОВЕТОВ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

17–18 ноября 2022 г. в городе Москве состоялось заседание **Всероссийского координационного совета уполномоченных по правам человека по вопросам обеспечения прав человека в области миграции и соблюдения прав граждан в условиях специальной военной операции и частичной мобилизации**. В мероприятии приняли участие предста-

вители органов государственной власти, международных организаций, институтов гражданского общества, члены Экспертного и Молодежного советов при Уполномоченном.

С докладами по теме мероприятия выступили заместитель начальника Управления Президента Российской



Всероссийский координационный совет уполномоченных по правам человека.  
Ноябрь 2022 года

Федерации по общественным проектам А.В. Журавский, заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации А.Н. Гребенкин, заместитель Председателя Государственной Думы Б.А. Чернышов, Советник Президента Российской Федерации, председатель СПЧ В.А. Фадеев, председатель Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений О.В. Тимофеева, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству В.В. Полетаев, начальник Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации В.Л. Казакова, руководитель Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации В.А. Сивицкий, заместитель начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации Е.В. Бурдинский, заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий А.М. Супруновский, начальник управления — старший по-

мощник Главного военного прокурора генерал-майор юстиции Д.Ю. Костин, глава представительства в Российской Федерации УВКБ ООН К. Атасси, председатель Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест» П.О. Савчук, председатель движения «Мы вместе с Россией» В.В. Рогов и др.

По итогам заседания Всероссийского координационного совета подготовлены соответствующие рекомендации.

В 2022 году проведены два заседания Совета уполномоченных по правам человека (в апреле и ноябре), в ходе которых обсуждались вопросы повышения эффективности деятельности института по защите прав граждан в современных условиях.

Уполномоченный и сотрудники Аппарата постоянно принимали участие в работе координационных советов уполномоченных по правам человека в федеральных округах.

В частности, в заседаниях координационных советов уполномоченных по правам человека Северо-Западного федерального округа (январь 2022 г., г. Санкт-Петербург; сентябрь 2022 г., Ре-



спублика Коми); Уральского федерального округа (апрель 2022 г., Свердловская область); Приволжского федерального округа (май 2022 г., Республика Татарстан); Центрального федерального окр-

га (июнь 2022 г., Калужская область); Дальневосточного федерального округа (сентябрь 2022 г., Хабаровский край); Сибирского федерального округа (октябрь 2022 г., Алтайский край).

### СОВМЕСТНАЯ ПОДГОТОВКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

В 2022 году в адрес Уполномоченного от коллег из регионов поступали предложения о внесении законодательных изменений в части защиты прав мобилизованных, мигрантов, ветеранов боевых действий, инвалидов, пенсионеров, детей-сирот, работников организаций, учащихся и других категорий граждан. Региональные уполномоченные по правам человека активно

продвигали предложения по развитию законодательства на различных площадках, включая заседания секций Экспертного совета при Уполномоченном. В результате наших совместных усилий ряд предложений уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации нашли отражение в принятых нормативных правовых актах<sup>1</sup>.

### ПРОВЕДЕНИЕ СОВМЕСТНЫХ МОНИТОРИНГОВ

Традиционно в период подготовки и проведения единого дня голосования осенью 2022 года региональные уполномоченные по правам человека проводили мониторинг **соблюдения избирательных прав граждан**. В том числе осуществлялись совместные проверки избирательных участков усилиями федерального и

региональных уполномоченных по правам человека — например, в Приморском крае<sup>2</sup>.

Участвуя в **мониторинге соблюдения прав граждан при призыве на военную службу по мобилизации**, региональные омбудсмены выходили с предложениями по решению системных проблем.

<sup>1</sup> См. § 7.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 3.1 настоящего доклада.



Уполномоченный по правам человека в Ленинградской области С.С. Шабанов обратился с инициативой об усовершенствовании организации и работы военных комиссариатов. В этой связи мы направили обращение руководству Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации. Результат положительный: Минобороны России **проводят мероприятия по совершенствованию работы военкоматов, их цифровизации и обеспечению доступа к информационным ресурсам органов государственной власти**. Также запланирован пере-

вод с 2023 г. работников на государственную гражданскую службу (вх. № 21946 от 30.09.2022; вх. № 25516 от 17.11.2022).

Проводим также **мониторинг реализации Федерального закона «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»**<sup>1</sup>. В частности, продолжаем отслеживать принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов, определяющих порядок взаимодействия их территориальных органов с региональными уполномоченными по правам человека<sup>2</sup>.

## ОКАЗАНИЕ МЕТОДИЧЕСКОЙ, ИНФОРМАЦИОННОЙ И ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ

В рамках требований закона оказываем региональным коллегам необходимую методическую, информационную и правовую помощь.

Проведен ряд совещаний с региональными уполномоченными по правам человека по актуальным правозащитным вопросам: о дополнительных инструментах поддержки лиц, прибывших из ДНР, ЛНР и Украины (февраль 2022 г.); о координации деятельности волонтеров, оказывающих помощь гражданам, прибывшим из ДНР, ЛНР и Украины (апрель 2022 г.); о работе с эвакуированными из ДНР, ЛНР и г. Мариуполя (апрель 2022 г.) и др.

В целях повышения профессионализма и обмена лучшими практиками правозащиты НОЦ по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в 2022 году проведено **11 обучающих мероприятий** для региональных уполномочен-

ных по правам человека и сотрудников их аппаратов.

7 апреля 2022 г. в режиме видео-конференц-связи проведен обучающий семинар для уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации и сотрудников их аппаратов на тему: «Защита трудовых прав работников в Российской Федерации», в котором приняли участие 168 человек, из них 16 омбудсменов и 152 сотрудника аппаратов региональных уполномоченных по правам человека из 64 регионов.

Продолжился такой формат работы с региональными коллегами, как **стажировка региональных уполномоченных** по правам человека в Аппарате Уполномоченного. В 2022 году стажировку прошли 13 региональных уполномоченных по правам человека<sup>3</sup>, а также 5 сотрудников аппаратов региональных уполномоченных по правам человека.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18 марта 2020 г. №48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

<sup>2</sup> См. § 7.1 настоящего доклада.

<sup>3</sup> Из республик Башкортостан, Дагестан, Коми, Марий Эл, Чеченской и Чувашской республик, Камчатского края, Костромской, Московской, Пензенской и Сахалинской областей, г. Санкт-Петербург, Ненецкого автономного округа.



Совещание «Координация деятельности волонтеров, оказывающих помощь гражданам, прибывшим из ДНР, ЛНР и Украины». Апрель 2022 года

По актуальным вопросам правозащитной деятельности региональным омбудсменам направлялись для использования в работе методические материалы.

Среди них: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (издание НОЦ по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)); методические рекомендации: жалобы и обращения в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Рос-

сийской Федерации (издание НОЦ по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)); сборник нормативных актов и документов «Правовое регулирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»<sup>3</sup>; проект методики проведения стажировки региональных уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; проект методических рекомендаций по подготовке специальных (тематических) докладов уполномоченных по правам человека; методическое пособие для членов общественных наблюдательных

<sup>1</sup> Дудко И.Г., Колмаков С.Ю. Организация, наделенная публичными полномочиями (функциями): научно-практический комментарий к Федеральному закону от 18.03.2020 № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации». М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022.

<sup>2</sup> Зражевская Т.Д., Сабаева С.В. Жалобы и обращения в деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: Методические рекомендации: учебно-практическое пособие. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022.

<sup>3</sup> Правовое регулирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Сборник нормативных актов и документов / авт.-сост. В.В. Черников, С.Р. Футо, Т.М. Боброва, А.Н. Исаева; под ред. Т.М. Москальковой. М.: Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, 2022.



комиссий и иных лиц, посещающих места принудительного содержания (подведомственные ФСИН России); методическое пособие для членов обществен-

ных наблюдательных комиссий и иных лиц, посещающих места принудительного содержания (подведомственные МВД России)<sup>2</sup>.

## ОБМЕН ОПЫТОМ В РАМКАХ УЧАСТИЯ В КОНФЕРЕНЦИЯХ, КРУГЛЫХ СТОЛАХ, СЕМИНАРАХ И ДРУГИХ ФОРУМАХ ПО ПРАВООЩИТНОЙ ТЕМАТИКЕ

Развивается практика взаимного участия уполномоченных по правам человека в различного рода конференциях, круглых столах, семинарах и других форумах по правозащитной тематике, проводимых ими. В 2022 году Уполномоченный и сотрудники Аппарата принимали участие в более **30** мероприятиях подобного рода по линии региональных уполномоченных по правам человека.

*В частности, принято участие в Межрегиональном форуме на тему «Женщины — гарантия стабильности, безопасности, созидания, возрождения и мира: передовая практика, позитивные действия, новые идеи» (ноябрь 2022 г., г. Москва), круглом столе на тему «Роль института Уполномоченного по правам человека в защите конституционных прав граждан» (октябрь 2022 г., Свердловская область), V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина: региональный*

*аспект» (сентябрь 2022 г., Хабаровский край).*

В свою очередь, нами при участии региональных коллег в 2022 году организовано порядка **40** конференций, круглых столов, совещаний.

*Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации принимали участие в круглом столе «Права человека и санкции» (апрель 2022 г.), заседании Экспертного совета при Уполномоченном, посвященном проблемам защиты прав лиц, страдающих психическими расстройствами (апрель 2022 г.), заседании Экспертного совета при Уполномоченном, посвященном реализации региональными уполномоченными права законодательной инициативы (май 2022 г.), VI Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» (ноябрь 2022 г.).*

## ОБМЕН АНАЛИТИЧЕСКОЙ И СПРАВОЧНОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ

Проводится большая работа по взаимному обмену аналитической и справочной информацией, в том числе тематическими докладами, обзорами и др. На сайте Уполномоченного публикуются **примеры**

**успешной практики региональных уполномоченных по правам человека**, а также размещается информация о значимых событиях из их деятельности, анонсы значимых мероприятий, проводимых уполно-

<sup>1</sup> Методическое пособие для членов общественных наблюдательных комиссий и иных лиц, посещающих места принудительного содержания (подведомственные ФСИН России): учебно-практическое пособие / авт.-сост. С.Я. Саламова. М.: Издательский центр Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022.

<sup>2</sup> Методическое пособие для членов общественных наблюдательных комиссий и иных лиц, посещающих места принудительного содержания (подведомственные МВД России) / авт.-сост. С.В. Сабаяева. М.: Издательский центр Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022.



моченными по правам человека в регионах<sup>1</sup>.

Региональные уполномоченные по правам человека размещают на своих ресурсах ежегодные и специальные доклады о своей деятельности, информацию о заключенных соглашениях о сотрудничестве с органами публичной власти в регионе, с правозащитными организациями, учебными заведениями, информацию о проведенных мероприятиях и законодательных инициативах, материалах проверок, положительных примерах защиты и восстановления прав граждан. Анализ указанной информации позволяет нам подготовить предложения по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

*Так, по предложению Уполномоченного по правам человека в Костромской области В.Г. Кирпичникова о включении в перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, членов семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий, вдов ветеранов Великой Отечественной войны, а также вдов Героев Российской Федерации, Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда и Героев Труда Российской Федерации нами проведен анализ региональных законов о наличии указанных льгот, по его итогам направлены соответствующие предложения в Минюст России (исх. № ТМ 61015-83 от 15.11.2022) и Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству (исх. № ТМ 60164-27 от 10.11.2022).*

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВозащитной РАБОТЫ

Важным объединяющим началом и резервом роста результативности работы уполномоченных по правам человека, их тесного взаимодействия по актуальным правозащитным вопросам, повышения уровня партнерства с региональными уполномоченными по правам человека видим в **создании единой цифровой информационной системы уполномоченных по правам человека**.

Работа по формированию единого цифрового профиля — *Федеральной государственной информационной системы уполномоченных по правам человека (ФГИС «УПЧ»)* ведется с участием региональных коллег на протяжении всего 2022 года, завершено проектирование программного обеспечения ФГИС «УПЧ». Сам процесс создания ФГИС УПЧ планируется запустить в 2023 году<sup>2</sup>.

## 9.3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Вызовы, с которыми столкнулось российское общество в 2022 году, требовали от правозащитного сообщества особенно тесного взаимодействия для защиты прав человека, а также поддерж-

ки людей, попавших в трудную жизненную ситуацию. Такая синергия позволяла не только найти ответы на новые вызовы, но и в целом повысить эффективность такой защиты и поддержки.

<sup>1</sup> Уполномоченный по правам человека в Вашем регионе // Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://ombudsmanrf.org/russia> (дата обращения: 19.01.2022).

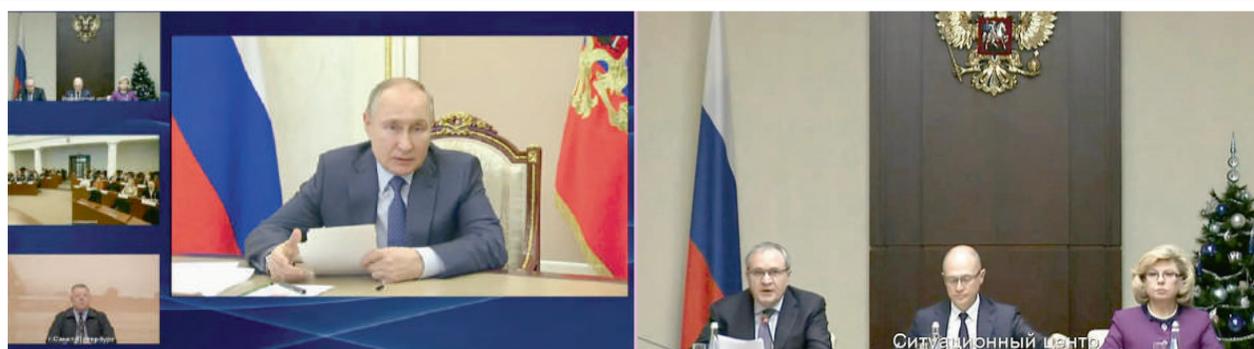
<sup>2</sup> См. главу 10 настоящего доклада.



В условиях проведения специальной военной операции в защиту российских соотечественников мы наблюдали поляризацию правозащитного сообщества. Часть правозащитных организаций укрепили свои позиции в деле поддержки россиян — **участников СВО, жителей ДНР и ЛНР, Запорожской и Херсонской областей**, лиц, вынужденно эвакуированных из Донбасса и некоторых районов Украины. Отдельные общественные организации встали на путь жесткой конфронтации с российскими органами публичной власти. Поэтому со стороны государства были приняты вынужденные меры по усилению в отношении них контроля. В числе указанных мер — проверки, по результатам которых закрыт ряд представительств зарубежных НКО, допустивших нарушение российских законов<sup>1</sup>, запрет деятельности экстремистских организаций<sup>2</sup>, установление дополнительных обязанностей и ограничений для иностранных агентов<sup>3</sup>.

Нами в рамках сотрудничества с гражданским обществом были активизированы взаимосвязи с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее — СПЧ), Общественной палатой Российской Федерации (далее — Общественная палата), Ассоциацией юристов России, с общественными наблюдательными комиссиями (ОНК), благотворительными фондами, общественными организациями правозащитной направленности, волонтерским движением.

Ключевым событием года для правозащитного сообщества стала традиционная встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с членами СПЧ в канун Международного дня прав человека 7 декабря 2022 г. с участием Уполномоченного. Глава государства отметил большой вклад гражданского общества в реализацию стоящих перед страной задач, смелую работу над волнующими людей проблемами, их решение совместно с органами власти<sup>4</sup>.



*Встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.  
Декабрь 2022 года*

<sup>1</sup> Минюст закрыл 15 представительств иностранных НКО в России // РБК: сайт. URL: <https://www.rbc.ru/politic/s/08/04/2022/625060489a79475c3e443e22> (дата обращения: 26.12.2022).

<sup>2</sup> Минюст внес еще одну российскую организацию в список экстремистских // Лента: сайт. URL: [https://lenta.ru/news/2022/08/24/minust\\_ssr/](https://lenta.ru/news/2022/08/24/minust_ssr/) (дата обращения: 26.12.2022).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // СЗ РФ. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5222. См. параграф 3.3 настоящего доклада.

<sup>4</sup> Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека // Президент Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70046> (дата обращения: 16.12.2022).

## ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Сотрудничество с субъектами гражданской инициативы осуществляется по

различным направлениям и в разных формах.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ СОГЛАШЕНИЙ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В 2022 году продолжена практика заключения нами соглашений о сотрудничестве с институтами гражданского общества — они позволили вывести на новый уровень совместную работу по оказанию помощи лицам, эвакуированным из зон боевых действий на границе с Украиной; найти новые механизмы защиты прав детей с тяжелыми заболеваниями; оказывать адресную помощь силами волонтерского сообщества заявителям, обращающимся к нам за поддержкой.

В частности, заключены соглашения о сотрудничестве с Общероссийской общественной организацией «Российский Красный Крест» (март); с Ассоциацией волонтерских центров (октябрь); с Фондом поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями «Круг добра» (ноябрь); **Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации** (ноябрь).



*Подписание Соглашения о сотрудничестве с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.  
Ноябрь 2022 года*



Рис. 153. Основные формы работы Уполномоченного с институтами гражданского общества в 2022 году

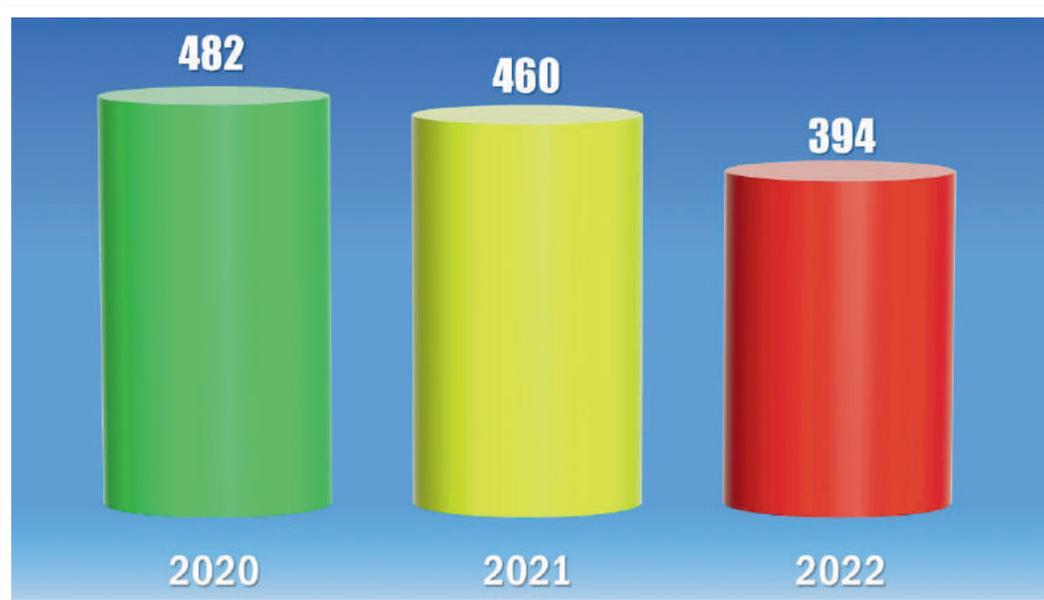


Рис. 154. Динамика обращений представителей гражданского общества к Уполномоченному в 2020–2022 годах

### ОКАЗАНИЕ ВЗАИМНОЙ ПОМОЩИ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Важной формой сотрудничества оставались оказание помощи гражданам и решение системных вопросов, о которых правозащитники и представители институтов гражданского общества сообщали Уполномоченному в своих обращениях. В 2022 году от них поступило **394** таких обращения. Снижение их количества обусловлено в том числе решением ряда системных проблем правозащитной повестки (ужесточение ответственности за пытки, обновление правил внутреннего распорядка в СИЗО и исправительных учреждениях). Среди других факторов, сказавшихся на динамике обращений, — активизация иных инструментов нашего сотрудничества, включая Экспертный и Молодежный советы при Уполномоченном, а также смещение центров активности некоммерческих организаций на участки работы, которые могут реализовываться без вмешательства государствен-

ных органов, — добровольчество и волонтерство, благотворительность<sup>1</sup>.

Представители гражданского общества обращались за содействием в рассмотрении жалоб граждан практически по всему спектру правозащитной тематики. Темы их обращений показаны на рис. 155.

Несмотря на снижение общего количества обращений от представителей гражданского общества, преобладающая их часть, как и в прошлые годы, касалась **защиты прав человека в уголовном процессе** (34%). Правозащитники обращались по вопросам нарушений прав при задержании, производстве следственных действий, указывали на необоснованные судебные решения по уголовным делам.

*В отношении У. были совершены противоправные действия, он обратился за защитой в правоохранительные органы,*

<sup>1</sup> См.: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2022 году // Общественная палата Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://report2022.oprf.ru/> (дата обращения: 21.02.2023).



Рис. 155. Тематика обращений представителей гражданского общества к Уполномоченному в 2020–2022 годах



однако в возбуждении уголовного дела ему было отказано. Одна из правозащитных организаций в интересах У. направила обращение к Уполномоченному. После инициированной нами проверки нарушения подтвердились, прокуратура Кабардино-Балкарской Республики приняла меры реагирования. Руководством регионального органа Следственного комитета Российской Федерации **материал проверки возвращен следователю для устранения процессуальных недостатков** (вх. № 15-26/От1-22 от 13.10.2022).

Второе место по удельному весу заняли обращения по вопросам мобилизации, прохождения военной службы, предоставления военнослужащим отпусков, определения местонахождения участников СВО. По данной тематике поступило **106** обращений от НКО (27%).

Генеральный директор Центра розыска и информации РКК обратился к нам в защиту прав Б. и ее брата — участника специальной военной операции, который попал в плен и удерживался на территории Украины. Во взаимодействии с Минобороны России удалось **добиться его возвращения на Родину** (вх. № Б-499 от 01.04.2022).

На третьем месте по удельному весу — обращения **по вопросам защиты прав человека в местах принудительного содержания** (13%). Среди проблем, с которыми обращались правозащитные организации, — ненадлежащие условия содержания в СИЗО и исправительных колониях, трудности при переводе из одной колонии в другую, необоснованное применение физической силы к осужденным, поддержка лиц, освобождаемых из мест лишения свободы.

По обращению председателя межрегиональной общественной правоза-

щитной благотворительной организации «Комитет за гражданские права» **А.В. Бабушкина** о нарушении прав лиц, отбывающих наказание в ФКУ ИК-6 УФСИН России по Кировской области, нами была инициирована проверка, которая прошла совместно с прокуратурой, региональным уполномоченным по правам человека и ОНК. В результате **выявлен факт необоснованного применения к осужденному Х. физической силы со стороны сотрудников**. На основании этого начальнику УФСИН России по Кировской области **внесено представление, 4 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности** (вх. № 982 от 03.02.2022).

В обращениях о **защите прав в сфере миграции и защите российских граждан за рубежом** представители общественных организаций просили о содействии эвакуированным в размещении в ПВР или переводе в другой ПВР, в приобретении российского гражданства, сообщали о случаях необоснованного, по их оценке, выдворения, запрета въезда на территорию России. Поступали письма в защиту российских гражданских лиц, удерживаемых на Украине.

В защиту прав российских моряков, удерживаемых украинской стороной, к нам обратился председатель Российского профсоюза моряков Ю.Ю. Сухоруков. Для спасения наших граждан мы тесно работали с Минобороны России, МИД России, ФСБ России. В результате совместной работы все моряки смогли вернуться домой, к своим семьям (вх. № Р-251 от 08.04.2022)<sup>1</sup>.

Отдельные обращения поступали по другим тематикам — по вопросам защиты жилищных, семейных прав, права на охрану здоровья и медицинскую помощь, на труд, права собственности, права на проведение массовых мероприятий и участия в них. По

<sup>1</sup> См. § 2.2 настоящего доклада.



Рис. 156. Основные институты гражданского общества, с которыми Уполномоченным осуществлялось взаимодействие в 2022 году

данным категориям жалоб в некоторых случаях гражданам удавалось оказать содействие в защите прав. Примеры успешного решения вопросов приведены в соответствующих параграфах настоящего доклада.

В целом по результатам рассмотрения поступающих от институтов гражданского общества обращений удалось защитить права или оказать гуманитарную помощь 102 гражданам.

### ВЗАИМНОЕ УЧАСТИЕ В МЕРОПРИЯТИЯХ ПРАВООЩИТНОЙ ТЕМАТИКИ

В 2022 году представители гражданского общества приняли участие в целом ряде мероприятий, организованных нами: круглом столе «Права человека и санкции» (апрель); совещании с ОНФ, посвященном координации деятельности волонтеров, оказывающих помощь гражданам, прибывшим из ДНР, ЛНР и Украины (апрель); круглом столе на тему «Кодекс административного судопроизводства: практика применения уполномоченными по правам челове-

ка» (май); международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав человека на евразийском пространстве: обмен лучшими практиками омбудсменов» (ноябрь); конференции по вопросам защиты прав граждан с применением цифровых технологий в уголовном процессе (декабрь); заседаниях секций Экспертного совета при Уполномоченном, заседаниях Молодежного совета при Уполномоченном.



Со своей стороны также участвовали во многих конференциях, круглых столах и других мероприятиях, организованных СПЧ, Общественной палатой, правозащитными НКО, общественными организациями.

Ряд мероприятий в 2022 году проводился представителями гражданского общества на площадках Дома прав человека.

*Среди них: слушания с Общественной палатой «Об исполнении положений Конвенции ООН о правах инвалидов к 10-летию ее ратификации Российской Федерацией» (май), заседание Всероссийского студенческого союза (октябрь), заседание Президиума, Правления Ассоциации юристов России и Совета Высшей юридической премии «Юрист года» (ноябрь) и др.*

С мая 2022 года принимаем участие в координационных встречах партнеров

Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, на которых также присутствуют представители таких НКО, как Общероссийская общественная организация «Российский Красный Крест», Фонд «Здоровье и жизнь», Благотворительная организация «Вера, Надежда, Любовь» и другие.

Нами совместно с правозащитными организациями практикуется проведение **мониторинга соблюдения прав человека** в различных сферах жизни. В частности, такой мониторинг осуществлялся в сфере **соблюдения избирательных прав**. К наблюдению за ходом голосования в ходе выборов в сентябре 2022 года присоединилось общественное движение «Корпус “За чистые выборы”», заместитель председателя которого входит в состав Молодежного совета при Уполномоченном. Участвовали также в работе Мониторингового штаба Общественной палаты, оказывали членам СПЧ содействие в организации мониторинга на выборах в регионах<sup>1</sup>.

### **ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ ЭВАКУИРОВАННЫМ, А ТАКЖЕ ЖИТЕЛЯМ ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНЫХ РЕСПУБЛИК, ЗАПОРОЖСКОЙ И ХЕРСОНСКОЙ ОБЛАСТЕЙ**

События года выдвинули на повестку дня создание новых форм нашего взаимодействия с институтами гражданского общества — совместные гуманитарные акции по оказанию помощи эвакуированным из ДНР, ЛНР и Украины. В этой связи были установлены тесные взаимосвязи с общероссийской общественной организацией «Российский Красный Крест», волонтерским движением, благотворительными организациями и фондами.

*В рамках соглашения о сотрудничестве с РКК провели серию акций по обеспечению в ПВР эвакуированных школьными принадлежностями, гаджетами для обучения, медицинским оборудованием, бытовой техникой, детскими колясками и т. д.*

Практика показала, что в непростых условиях общество ждет от институтов государственной правозащиты не только восстановления нарушенных прав, но и поддержки тех, кто оказался в непростой жизненной ситуации. Такое проактивное реагирование неоднократно осуществлялось нами в 2022 году.

*При поддержке Фонда помощи детям им. Е.М. Примакова и Фонда «Планета» нами в июле и августе 2022 г. собрано и доставлено порядка 10 тонн гуманитарного груза для жителей Донецкой и Луганской народных республик (предметов первой необходимости, продуктов питания, оборудования для медицинских организаций, детских игрушек, книг)<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> См. § 3.1 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 2.1 настоящего доклада.



### РАБОТА С РОДСТВЕННИКАМИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, ПРИНИМАЮЩИХ УЧАСТИЕ В СВО И ПРИЗВАННЫХ В РАМКАХ ЧАСТИЧНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ

Принципиально новым направлением для нашей практики сотрудничества с институтами гражданского общества стала совместная поддержка родных и близких тех российских военнослужащих, кто участвует в СВО, пропал в зонах боевых действий, а также кто был призван в рамках частичной мобилизации.

Огромную помощь семьям военнослужащих оказывают волонтеры. Подписание соглашения о взаимодействии Уполномоченного и Ассоциации волонтерских центров (октябрь 2022 года) придало этой работе новое измерение. Мы тесно взаимодействовали с волонтерами, в том числе при рассмотрении жалоб граждан.

*В ходе личного приема военнослужащих, призванных в рамках частич-*

*ной мобилизации, в одной из воинских частей на территории Свердловской области к Уполномоченному обратились военнослужащие Р. и К. с просьбой оказать поддержку их семьям. Р. сообщил, что дома его остались ждать жена и двое детей. По сообщению К., его супруга ждет ребенка, находится в отпуске по беременности и родам и пока не может осуществлять трудовую деятельность. Во взаимодействии с региональным штабом волонтерского движения «Мы вместе» Свердловской области **было организовано оказание им необходимой помощи, включая предоставление продуктовых наборов, детского питания, предметов гигиены** (вх. № Р-849 от 06.10.2022, вх. № К-3459 от 06.10.2022).*



Подписание Соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Ассоциацией волонтерских центров. Октябрь 2022 года



## УЧАСТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РАБОЧИХ ГРУППАХ, СОЗДАНЫХ В АППАРАТЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО

Представители гражданского общества в различных форматах участвуют в деятельности рабочих групп, созданных в аппарате Уполномоченного, — путем подготовки заключений на проекты документов в инстанции, аналитических материалов, проведения мониторингов. Например, с адвокатами, руководителями правозащитных

организаций тесно сотрудничаем в рамках рабочих групп по совершенствованию законодательства о противодействии экстремистской деятельности и по подготовке предложений о внесении изменений в УПК РФ в части оптимизации стадии возбуждения уголовного дела.

## ПОДДЕРЖКА НЕКОММЕРЧЕСКИХ СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ЗАЩИТОЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ПОМОЩЬЮ ГРАЖДАНАМ

Немаловажное значение приобретает **грантовая поддержка** социально-ориентированных НКО, в том числе правозащитной направленности, со стороны государства. Она создает условия и возможности для самореализации инициативных и неравнодушных людей, позволяет активизировать их участие в общем деле защиты прав и свобод человека. Количество организаций, реализующих такие проекты в 2022 году, увеличилось.

Знаковыми событиями года стали вручение Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности, которые состоялись в Георгиевском зале Большого Кремлевского Дворца в июне 2022 года. Их лауреатами стали **Маргарита Урманчеева**, президент Санкт-Пе-

тербургской ассоциации общественных объединений родителей детей-инвалидов «ГАООРДИ», и **Елизавета Олескина**, директор Благотворительного фонда помощи пожилым людям и инвалидам «Старость в радость»<sup>1</sup>. Предварительная организационная работа осуществлялась Общественной комиссией при Президенте Российской Федерации по определению кандидатур на присуждение указанных премий, председателем которой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации на протяжении последних шести лет является Уполномоченный<sup>2</sup>.

10 декабря 2022 г. в Международный день прав человека состоялась пятнадцатая церемония награждения **медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Спешите делать добро»**. Медали удостоены 12 лауреатов:

— **Петр Черниченко** из Луганской Народной Республики, руководитель диспетчерской службы такси «Астра-С»;

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 2022 г. № 346 «О присуждении Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности 2021 года» // СЗ РФ. 2022. № 24. Ст. 4036.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 25 августа 2020 г. № 527 «Об утверждении состава Общественной комиссии при Президенте Российской Федерации по определению кандидатур на присуждение Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области правозащитной деятельности и Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области благотворительной деятельности» // СЗ РФ. 2020. № 35. Ст. 5550.



*Вручение Государственных премий Российской Федерации в области науки и технологий, литературы и искусства, за выдающиеся достижения в правозащитной деятельности за 2021 год. Июнь 2022 года*

— **Надежда Лобанова**, председатель Московской городской организации Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов»;

— **Владимир Рогов**, председатель Общественного движения «Мы вместе с Россией»;

— **Александр Малькевич**, первый заместитель председателя комиссии по развитию информационного сообщества, СМИ и массовых коммуникаций Общественной палаты, журналист;

— **Юрий Подоляка**, блогер, политолог, журналист;



*Церемония награждения медалью Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Спешите делать добро». Декабрь 2022 года*

— **Наталья Алексеенкова**, директор Кризисного Центра помощи людям в сложной жизненной ситуации «Приют Покров» при Храме Покрова Пресвятой Богородицы;

— **Елена Барсукова**, директор Центра по развитию семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, «Ради будущего»;

— **Елена Борисова**, руководитель поискового отряда «Беспокойные сердца»;

— **Оксана Громова**, председатель регионального отделения Общероссийской общественной организации «Всероссийская организация родителей детей-инва-

лидов и инвалидов старше 18 лет с ментальными и иными нарушениями, нуждающихся в представительстве своих интересов»;

— **Вероника Матвиенок**, председатель Региональной общественной организации «Центр поддержки семьи»;

— **Жаккелина Орлова**, председатель правления Амурского областного Союза женщин;

— **Ирина Цыганкова**, директор Благотворительного фонда помощи детям с онкогематологическими и иными тяжелыми заболеваниями «Ванечка».

## ОБУЧЕНИЕ В СФЕРЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

В рамках Научно-образовательного центра Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) продолжилось обучение представителей гражданского общества по вопросам защиты прав и свобод человека. За 2022 год Центром проведено **27 научно-методических мероприятий**, направленных на повышение квалификации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

*В их числе: обучающие семинары с членами ОНК и членами молодежных советов при уполномоченных; конференции и круглые столы по вопросам защиты прав человека в учреждениях УИС, в сфере миграции, уголовно-процессуальной деятельности и др.*



Обучающий семинар Научно-образовательного центра по правам человека  
Апрель 2022 года



## ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПРИ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В 2022 году состоялось **17 заседаний Экспертного совета и его секций**, на которых обсуждался широкий спектр вопросов совершенствования законодательства, правоприменительной практики, правового просвещения.

*Среди них — обсуждение проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (февраль), проблем защиты прав лиц с нарушениями психического здоровья (апрель и октябрь) и прав граждан при выселении из жилых помещений (май), совершенствования правового положения лиц, прибывающих на территорию России в поисках убежища (июнь), реализации презумпции невиновности (сентябрь), защиты права детей-сирот на постинтернатную адаптацию (сентябрь), обеспечения гарантий прав граждан, содер-*

*жащихся в специальных учреждениях (сентябрь), и другие.*

В течение года членами Экспертного совета для Уполномоченного подготовлено **68** заключений и других документов аналитического характера, сформулированы точки роста государственной правозащиты на ближайшую перспективу. При активной поддержке членов Экспертного совета реализуются **просветительские проекты Уполномоченного**, в том числе формирование Библиотеки Уполномоченного на платформе Национальной электронной библиотеки, проведение Всероссийского единого урока «Права человека», международной магистерской программы «Международная защита прав человека». Среди результатов нашего сотрудничества – внесение изменений в федеральный государственный образовательный стандарт в части закрепления требований к изучению школьниками прав человека<sup>1</sup>.



Заседания экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации в 2022 году

<sup>1</sup> См. § 7.2 настоящего доклада.



## МОЛОДЕЖНЫЙ СОВЕТ ПРИ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях укрепления взаимодействия государственного правозащитника с молодежным сообществом продолжена активная работа Молодежного совета при Уполномоченном (далее — Молодежный совет), по линии которого в 2022 году проведено **29 мероприятий**, охвативших широкий спектр тем: правовое просвещение, защита прав человека в условиях цифровизации,

укрепление механизмов взаимодействия государственной правозащиты с молодежью в регионах, помощь эвакуированным жителям ДНР, ЛНР, а также Украины.

При нашей организационно-методической поддержке созданы молодежные советы при уполномоченных по правам человека в 16 субъектах Российской Федерации, из них 8 — в 2022 году.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ НАБЛЮДАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ

Продолжалось наше сотрудничество с ОНК в разных форматах: рассмотрение обращений ОНК; участие в формировании составов ОНК; проведение совместных мероприятий; содействие обучению членов ОНК; участие в подготовке законодательных инициатив. Объединение наших усилий с ОНК позволило выявить нарушения в

сфере соблюдения прав граждан в некоторых учреждениях пенитенциарной системы, добиться отмены незаконных решений и восстановления справедливости.

В 2022 году наше взаимодействие упрочилось: федеральным законом закреплено право Уполномоченного участвовать в формировании состава ОНК<sup>1</sup>.

## О НЕКОТОРЫХ ПЕРСПЕКТИВАХ СОТРУДНИЧЕСТВА УПОЛНОМОЧЕННОГО С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Планируем наращивать усилия в деле сотрудничества с институтами гражданского общества по целому ряду направлений.

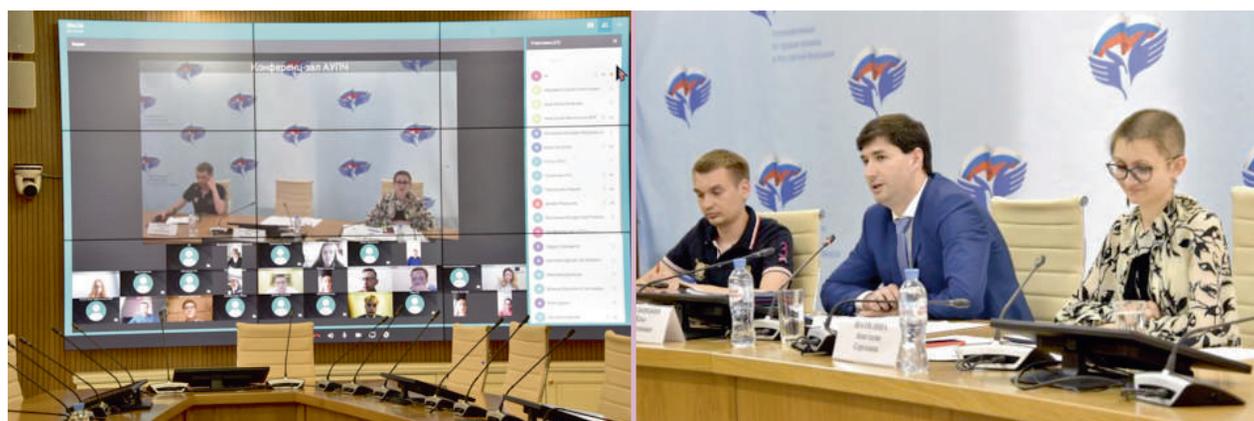
Прежде всего среди указанных направлений — поддержка военнослужащих, отстаивающих будущее нашей страны в ходе специальной военной операции, помощь их семьям. На этом участке правозащиты планируем укрепить сотрудничество с волонтерскими движениями, в том числе в рамках заключенного соглашения с Ассоциацией волонтерских центров.

Считаем также необходимым усилить взаимодействие с правозащитными организациями и благотворительными фунда-

ми для обеспечения прав лиц, эвакуированных из ДНР, ЛНР и Украины. Многие из этих людей остаются в пунктах временного размещения. Несмотря на то, что государством проделана огромная работа по оказанию им необходимой помощи, они по-прежнему нуждаются в пристальном внимании. Важно, чтобы мониторинг соблюдения их прав нашими совместными усилиями с органами публичной власти, региональными уполномоченными по правам человека и институтами гражданского общества был продолжен.

Еще одним перспективным направлением совместной работы с институтами

<sup>1</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8791.



*Заседание Молодежного совета, посвященное лучшим практикам работы молодежи по оказанию помощи лицам, прибывшим на территорию России из ДНР, ЛНР и Украины.  
Июль 2022 года*

гражданского общества видим защиту прав молодежи. Полагаем важным наращивать взаимодействие с активными представителями молодого поколения в рамках Молодежного совета при Уполномоченном, оказывать региональным уполномоченным по правам человека помощь в создании соответствующих структур в субъектах Российской Федерации. Также в числе ключевых задач — содействие в более широком привлечении активной молодежи к разработке новой редакции Федерального закона «О молодежной политике Российской Федерации», анонсированной в 2022 году<sup>1</sup>, Стратегии реализации государственной молодежной политики. В состав фокус-группы по данному вопросу включен председатель Молодежного совета при Уполномоченном.

В условиях роста миграционных потоков в качестве значимого направления на перспективу рассматриваем укрепление сотрудничества с общественными объединениями для защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих в России, а также российских соотечественников за рубежом. Планируем более тесно работать как по конкретным жалобам, так и в деле совершенствования миграционного законодательства, в том числе в рамках обсуждений на площадках Экспертного совета при Уполномоченном.

С ОНК и экспертным сообществом полагаем необходимым продолжить совершенствование инструментария защиты прав лиц в местах принудительного содержания, в том числе проработку вопроса о возможности создания в Российской Федерации национального превентивного механизма.

<sup>1</sup> Артем Метелев: в профильный закон будут внесены поправки о расширении правозащитной работы с молодежью // Государственная Дума: официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/news/55764/> (дата обращения: 06.02.2023).

# 10



Глава 10

# РАБОЧИЙ АППАРАТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**236** гражданских служащих  
и работников

**99%** имеют высшее  
образование

**21** кандидат наук

**2** доктора наук



Аппарат Уполномоченного в 2022 году продолжал выполнять свое предназначение, которое определено ему Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», положением об Аппарате<sup>1</sup> — содействовать Уполномоченному по всем направлениям его деятельности: рассмотрение обращений граждан; подготовка предложений по совершенствованию законодательства о правах и свободах человека и гражданина; правовое просвещение по вопросам форм и методов защиты прав граждан; международное сотрудниче-

ство; взаимодействие с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, другими государственными органами, институтами гражданского общества, омбудсменами зарубежных стран и международными правозащитными организациями.

Наряду с этим в работе Аппарата появились новые направления. Они были связаны с обеспечением деятельности Уполномоченного в рамках проведения специальной военной операции на Украине, работы с эвакуированными лицами и осуществления частичной мобилизации.



*Рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*

Штатная численность Аппарата в 2022 году и его структура остались неизменными. В его составе действовало 10 самостоятельных подразделений: Секретариат, Управление защиты социальных и культурных прав, Управление защиты экономических и политических прав, Управление защиты прав человека в уголовном процессе, Управление защиты прав чело-

века в административном процессе и в местах принудительного содержания, Управление международного сотрудничества, Организационно-аналитическое управление, Управление делопроизводства и личного приема граждан, Управление обеспечения деятельности рабочего аппарата, Отдел внутреннего финансового аудита.

<sup>1</sup> Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 23 октября 2017 г. № 93 «Об утверждении Положения о рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Документ опубликован не был // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

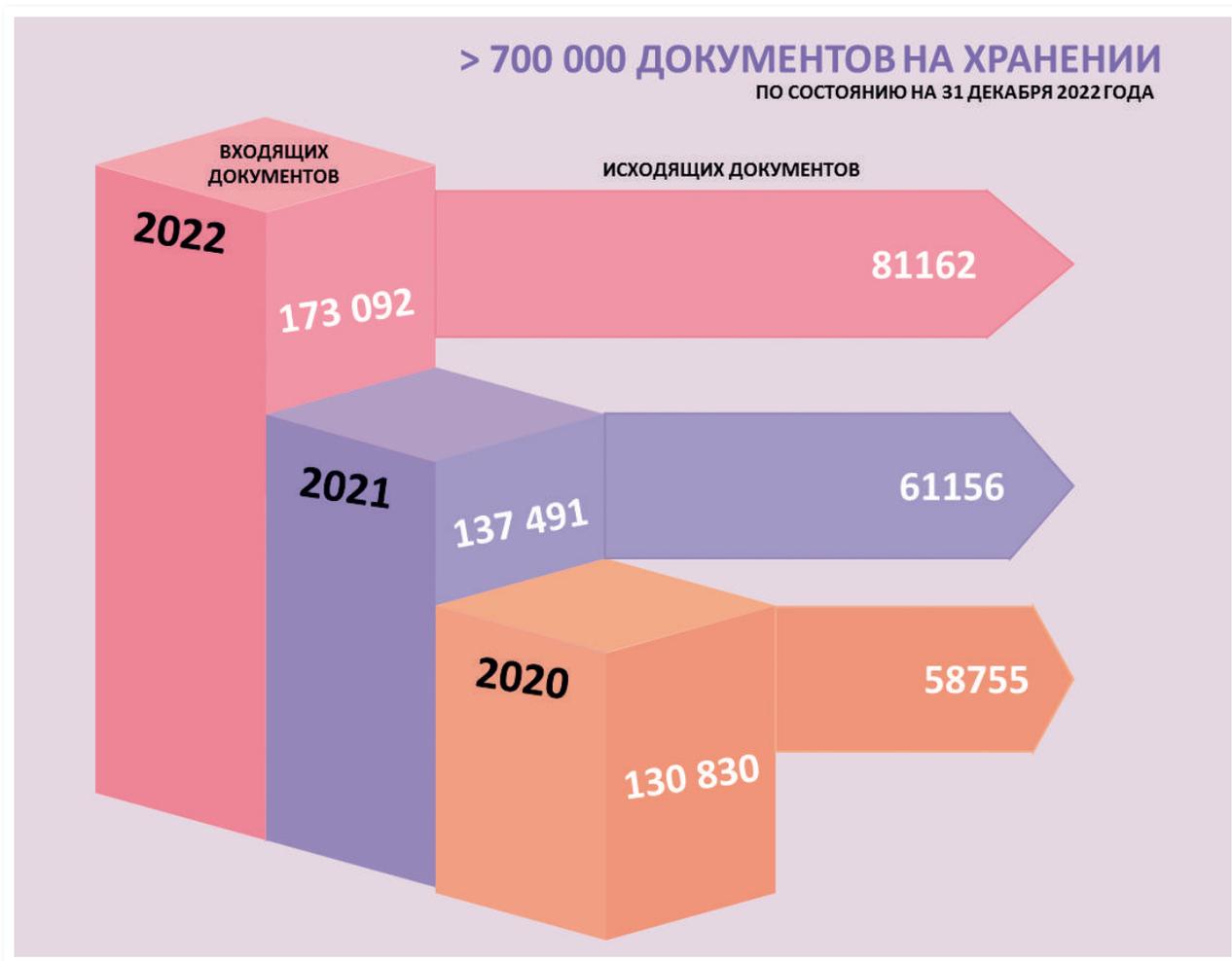


Рис. 157. Объемы документооборота Аппарата в 2020–2022 годах

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДХОДОВ В РАССМОТРЕНИИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В рамках выполнения целей, предусмотренных в Плане работы на 5 лет<sup>1</sup>, Аппаратом продолжен курс на **расширение доступности института** Уполномоченного для граждан. В круглосуточном режиме осуществлялся прием обращений граждан по телефону горячей линии, работала интернет-приемная. Расширены возможности работы специального чата Аппарата, в котором размещается информация о жалобах граждан, требующих оперативного решения и поручения на этот счет, а также информация об их исполнении.

Оперативность рассмотрения жалоб от граждан по новым направлениям обеспечивали три специально созданные в Аппарате рабочие группы: по мониторингу соблюдения прав граждан в связи с проведением специальной военной операции, по мониторингу соблюдения прав эвакуированных лиц, а также по мониторингу соблюдения прав граждан в связи с проведением частичной мобилизации.

Должный уровень и **оперативность взаимодействия** с государственными органами

<sup>1</sup> План действий по реализации программы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (утвержден распоряжением Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 88).



Посещение руководителем Аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации пункта временного размещения в Ростове-на-Дону. Февраль 2022 года

по вопросам, связанным с защитой прав военнослужащих, участвующих в СВО, и членов их семей, а также эвакуированных лиц, обеспечивало вхождение представителей Уполномоченного в состав Межведомственного координационного штаба по гуманитарному реагированию и специальной группы Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обес-

## ФОРМИРОВАНИЕ ЦИФРОВОГО КОНТУРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА

В 2022 году завершен первый этап проектирования программного обеспечения **Федеральной государственной информационной системы уполномоченных по правам человека** (ФГИС «УПЧ»). Разработаны техническое задание на ее создание и прототип ФГИС «УПЧ». В этой работе самое непосредственное участие принимают служащие Аппарата и члены Экспертного совета при Уполномоченном.

<sup>1</sup> См. § 1.2 настоящего доклада.

<sup>2</sup> См. § 2.1 настоящего доклада.

печению пожарной безопасности при угрозе и возникновении чрезвычайной ситуации межрегионального и регионального характера соответственно на уровне первого заместителя и заместителя руководителя Аппарата.

Особенностью года стало проведение большого количества **личных приемов**. Всего проведено **2760** личных приемов, по итогам которых зарегистрировано 1880 обращений<sup>1</sup>. Посещено 116 ПВР, расположенных в 31 субъекте Российской Федерации. В ходе ежедневных приемов, осуществляемых сотрудниками отдела организации личного приема граждан в Приемной Уполномоченного, в 2022 году принято 1853 заявителя, зарегистрировано 1669 обращений.

В сотрудничестве с различными благотворительными фондами и при участии неравнодушных граждан проведено **6 гуманитарных акций** для жителей Донбасса и эвакуированных лиц (доставлены одежда, продукты питания, предметы первой необходимости, гаджеты)<sup>2</sup>.

Другой особенностью 2022 года стало расширение инструментария в работе Аппарата с обращениями граждан за счет подачи административных исковых заявлений в интересах граждан. Удовлетворено 7 административных исков Уполномоченного. Эту практику намерены наращивать.

Достигнуты определенные результаты по **цифровизации деятельности Аппарата**.

ФГИС «УПЧ» объединит цифровое пространство всех уполномоченных по правам человека, поможет уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации более оперативно осуществлять возложенные на них задачи, обмениваться в онлайн-режиме необходимой информацией.

В 2022 году **заработала система межведомственного электронного документооборота** (МЭДО), которая представляет со-



*Посещение пунктов временного размещения представителями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*

бой федеральную информационную систему для автоматизированного обмена электронными документами в защищенном режиме между Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Система позволяет ускорить рассмотрение обращений граждан, усилить безопасность и удобство документооборота, упрочить информационное взаимодействие с профильными ведомствами.

Кроме того, Аппарат Уполномоченного перешел на использование современной системы **внутреннего электронного документооборота**, что позволило оптимизировать работу.

Для официального сайта Уполномоченного был разработан **новый интуитивно понятный интерфейс**, лаконичный и адаптивный дизайн и **удобная навигация**. Эти новшества позволяют гражданам быстро найти все интересующие их сведения о деятельности Уполномоченного, о работе региональных уполномоченных по правам человека, дайджест по материалам публикаций отечественных и зарубежных СМИ, информацию правозащитной тематики. И как результат, количество обращений пользователей к сайту возросло. За 2022 год сайтом воспользовалось более 420 тыс. посетителей, из которых 25 752 оставили свои обращения в адрес Уполномоченного на специально созданной странице подачи обращений. В 2022 году этот канал стал самым

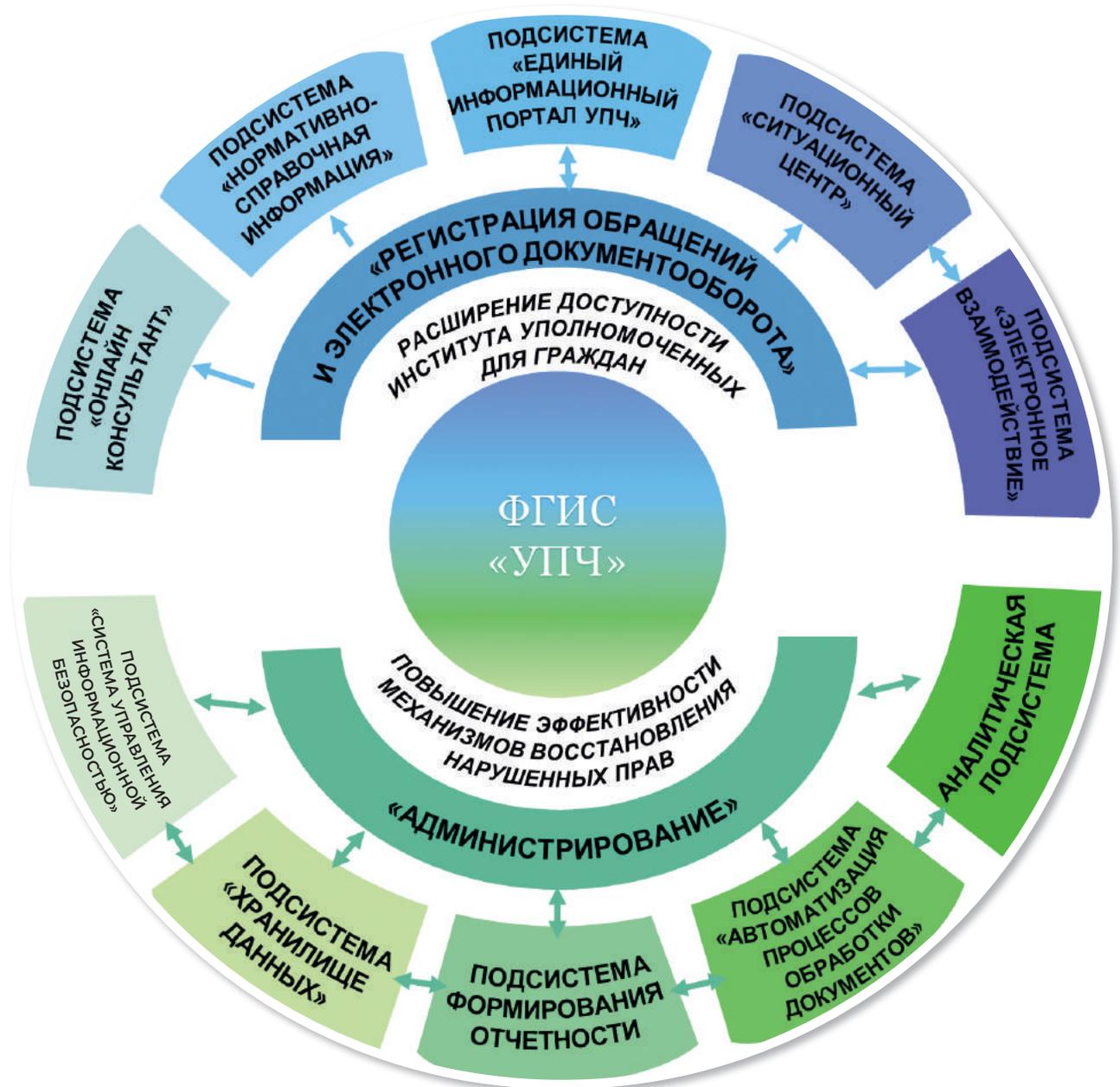


Рис. 158. Схема функциональной структуры ФГИС УПЧ

популярным по количеству поданных обращений. Востребованность интернет-приемной по сравнению с предыдущим годом возросла в 2,7 раза.

Заработала **электронная библиотека**, которая содержит издания, опубликованные Уполномоченным, сотрудниками Аппарата и членами Экспертного совета при Уполномоченном. В ней размещены также все ежегодные и тематические доклады Уполномоченного, сборники «Закон на Вашей стороне» (положительная практика рассмотрения обра-

щений граждан Уполномоченным), бюллетени Уполномоченного.

Продолжает успешно функционировать созданный в 2019 году по инициативе Уполномоченного **сайт Евразийского Альянса Омбудсменов (ЕАО)**. В 2022 году на заседании ЕАО состоялась презентация его обновленной версии, которая позволяет в электронном варианте подать обращение к любому из омбудсменов стран-участниц на родном для них языке. Кроме того, на сайте можно ознакомиться с последними новостями и документами.

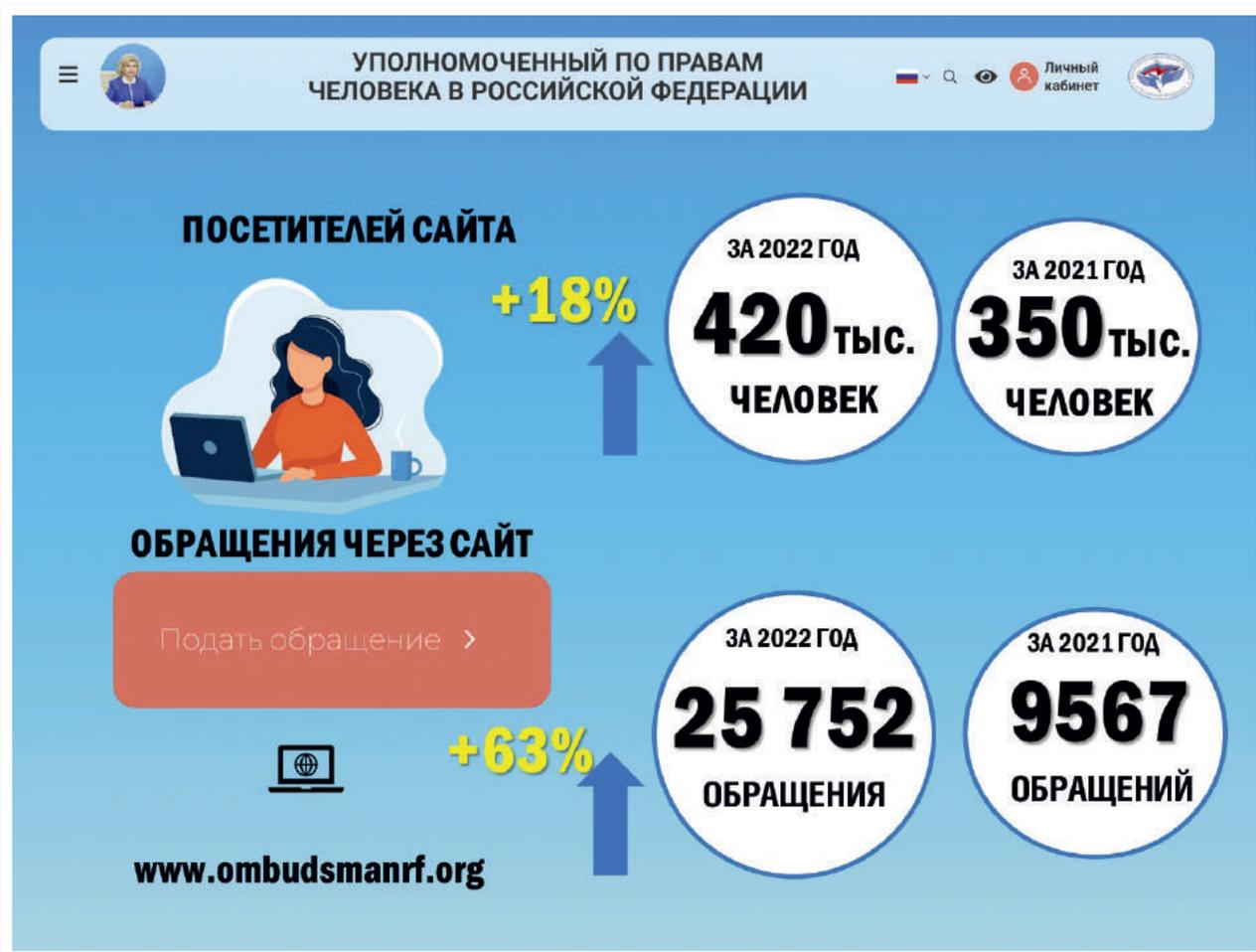


Рис. 159. Информация о работе официального сайта Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

## ПОВЫШЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА СОТРУДНИКОВ АППАРАТА

Сотрудники Аппарата — это высокопрофессиональные юристы, специалисты в различных областях права. Практически все они имеют высшее образование, из них 2 — доктора наук, 21 — кандидат наук. Большинство сотрудников имеют стаж службы 10 и более лет. Многие сотрудники аппарата преподают в вузах России, читают лекции, проводят мастер-классы для студентов, школьников и молодого поколения правозащитников. В 2022 году 113 гражданских служащих Аппарата прошли повышение квалификации по различным программам.

Многие обращения, поступившие в отчетном году, касались совершенно необычных для нас тематик, переполненных человече-

ским горем и отчаянием, которые изменили весь ритм работы Аппарата, потребовали привлечения психологов, поиска новых форм работы. В целях оказания необходимой помощи гражданам для сотрудников Аппарата и аппаратов региональных уполномоченных по правам человека проведена серия мастер-классов с участием специалистов-психологов Минобороны России о повышении эффективности практики ведения телефонных переговоров с заявителями, в том числе родственниками участников специальной военной операции.

Регулярно проводятся мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих как по государственным образовательным программам ведущих



*Проведение мастер-класса с приглашением специалистов Минобороны России.  
Сентябрь 2022 года*

вузов России, так и на площадке Научно-образовательного центра по правам человека при Университете им. О. Е. Кутафина (МГЮА), где научным руководителем является Уполномоченный.

Организованы программы повышения квалификации, посвященные коммуникативно-организационному обеспечению профессиональной деятельности государствен-

ных служащих, ведению деловой переписки и подготовке служебной документации, антикоррупционным запретам и ограничениям на государственной гражданской службе, контрольной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, защите прав и законных интересов при проведении закупок и др.

## О ПЕРСПЕКТИВАХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ АППАРАТА

В 2023 году будет продолжено активное использование **новых инструментариев по защите прав и свобод граждан**, в том числе подача административных исков в суды, расширение практики личных приемов с участием представителей госорганов.

Планируем выйти на **новый уровень цифровизации деятельности Аппарата** за счет более масштабного применения системы межведомственного электронного документооборота (МЭДО) и внутреннего электронного документооборота. Будут продолжены работы по созданию Федеральной государственной информационной системы уполномоченных по правам человека: аттестация, проведение пусконаладочных работ, проведение предварительных испытаний.

Одним из резервов повышения эффективности работы Аппарата является **совершенствование информационно-аналитической работы и системы контроля** за своевременностью и полнотой выполнения поручений Уполномоченного. В этой работе будем использовать перспективные формы и методы, в том числе основанные на цифровых технологиях, а также обеспечивать интеграцию усилий с другими субъектами анализа и прогнозирования в сфере соблюдения и защиты прав человека и гражданина.

Требуется внимания и дальнейшая **оптимизация структуры Аппарата**. В целях оперативного рассмотрения обращений граждан в период проведения СВО, а также повышения эффективности в восстановлении нару-



шенных прав мною было принято решение о создании в 2023 году специального структурного подразделения внутри Аппарата.

Остается актуальной задача по **расширению полномочий сотрудников Аппарата** в части оказания помощи людям, права которых были нарушены. Так, до сих пор не регламентирован порядок посещения мест принудительного содержания, что в том числе препятствует проведению проверок по жалобам или по информации о массовых (грубых) нарушениях прав и свобод граждан.

Ведется работа по созданию **интерактивных форм консультаций** граждан совместно с Ассоциацией юристов, юридическими клиниками образовательных организаций и ресурсами Молодежного совета. Так, например, при поддержке Молодежного совета при Уполномоченном, Всероссийского студенческого союза и ассоциации «Молодые правозащитники» запущен Молодежный правозащитный чат-бот.



## ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ



## СОВЕТУ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**провести совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации:**

круглый стол, посвященный совершенствованию механизмов лекарственного обеспечения пациентов с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями (*параграф 4.3*);

круглый стол, посвященный проблемам обеспечения защиты свидетелей в рамках уголовного судопроизводства в Российской Федерации (*параграф 5.1*);

круглый стол, посвященный проблемам и перспективам совершенствования процессуального законодательства и законодательства о судопроизводстве (*параграф 7.1*);

круглый стол, посвященный информационным технологиям оказания правовой помощи в Российской Федерации (*параграф 7.2*);

заседание Палаты молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Молодежным советом при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации по актуальным вопросам защиты прав молодежи (*параграф 9.3*).

## ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**провести совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации:**

совещание по вопросу совершенствования нормативно-правовой базы в части установления гарантий собственникам на обеспечение жилищных прав при изъятии жилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, признанном аварийным и подлежащим сносу (*параграф 4.2*);

круглый стол на тему «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке де-

тей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (5741 от 22.02.2023) (*параграф 4.6*);

круглый стол, посвященный законодательному обеспечению сбора, транспортировки и утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации (*параграф 4.7*);

парламентские слушания по проблемам совершенствования законодательства о правах и свободах человека и гражданина и повышения эффективности защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина на территориях новых субъектов Российской Федерации (*параграф 9.1*);

**ускорить принятие проектов федеральных законов:**

«Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (*параграф 3.1*);

«О гражданстве Российской Федерации» (*параграф 3.2*);

«О занятости населения в Российской Федерации» (в части изменения законодательства о занятости населения, введения эффективных инструментов, необходимых для решения государственных задач) (*параграф 4.1*);

«О внесении изменений в Федеральный закон “Об исполнительном производстве”» (в целях обеспечения сохранения за гражданами-должниками денежных средств в размере прожиточного минимума трудоспособного населения по России) (*параграф 4.4*);

«О внесении изменения в статью 6 Закона Российской Федерации “О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей”» (о сохранении выплаты пенсии мобилизованным гражданам) (*параграф 4.4*);

«О внесении изменений в статьи 1 и 6 Федерального закона “О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попече-



ния родителей» (в части предоставления детям-сиротам с ограниченными возможностями здоровья права на однократное прохождение обучения по программам переподготовки рабочих и служащих по очной форме обучения) (параграф 4.6);

«О внесении изменений в статьи 12 и 17 Федерального закона “О гидрометеорологической службе” и статью 19 Федерального закона “Об охране атмосферного воздуха” (в части совершенствования правового регулирования предоставления информации о состоянии окружающей среды) (параграф 4.7);

«О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений” (в части гуманизации условий содержания под стражей и отбывания наказаний в виде принудительных работ и лишения свободы) (параграф 6.3).

## ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ускорить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона:**

о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2022 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности частей первой и восьмой статьи 332 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. А. Подакова») (параграф 4.1);

рассмотреть вопрос о принятии мер по обеспечению эффективного государственного контроля и координации деятельности негосударственных организаций по оказанию социальных услуг в стационарной форме (параграф 4.4);

**рассмотреть вопрос о включении в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации следующих законопроектов:**

о внесении изменений в часть 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления альтернативной ответственности за нарушение иностранными гражданами миграционного законодательства) (параграф 3.2);

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам комплексной реабилитации и абилитации инвалидов» (в части регулирования сопровождаемого проживания инвалидов) (параграф 4.4);

«О внесении изменений в статью 81 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (в части освобождения осужденных от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью) (параграф 6.3);

### **рассмотреть вопросы:**

об установлении дополнительных выплат к денежному довольствию военнослужащим, находящимся в плену или пропавшим без вести (глава 2);

о выдаче внутренних паспортов гражданам Российской Федерации в российских загранучреждениях (параграф 3.2);

о внесении изменений в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в части закрепления права граждан на ознакомление в электронной форме с документами и материалами, касающимися рассмотрения их обращений) (параграф 3.5);

об установлении порядка электронного обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (параграф 6.1).

## МИНИСТЕРСТВУ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

рассмотреть вопрос о разработке методических рекомендаций с целью обеспечения единообразного трактования сотрудниками



территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации требований по заполнению иностранными гражданами заявлений при оформлении документов, касающихся их пребывания (проживания) на территории Российской Федерации (*параграф 3.2*).

### МИНИСТЕРСТВУ ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

предусмотреть возможность увеличения количества педагогов-психологов в общеобразовательных организациях (*параграф 4.5*);

предусмотреть увеличение количества наставников в общеобразовательных организациях (*параграф 4.5*);

рассмотреть вопрос о включении Всероссийского единого урока «Права человека» в календарный план воспитательной работы на 2023/2024 учебный год (*параграф 7.2*).

### МИНИСТЕРСТВУ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### рассмотреть вопросы:

о создании с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации межведомственной рабочей группы по подготовке Концепции уголовной политики Российской Федерации (*параграф 5.1*);

об ускорении внесения в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений”», устанавливающего порядок предоставления лицу, содержащемуся под стражей, свидания с родственниками и иными лицами (*параграф 6.3*);

о внесении изменений в Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правила

внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 июля 2022 г. № 110, в части:

— закрепления системы требований к оборудованию помещения для нарушителей (*параграф 6.4*);

— увеличения продолжительности свободного времени вне пределов исправительного центра в выходные и праздничные дни положительно характеризующихся осужденных (*параграф 6.4*);

о подготовке разъяснения по пункту 60 Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 июля 2022 г. № 110 (в части понятия «неотложные социально-бытовые вопросы» и закрепления перечня вопросов, по которым осужденному может быть разрешен краткосрочный выезд за пределы исправительного центра) (*параграф 6.4*).

### ФЕДЕРАЛЬНОМУ АГЕНТСТВУ ПО ДЕЛАМ МОЛОДЕЖИ

#### рассмотреть возможности:

включения в перечень категорий участников тематической правозащитной смены Всероссийского молодежного образовательного форума «Территория смыслов» молодых правозащитников и правовых волонтеров из субъектов Российской Федерации (*параграф 7.2*);

участия в Международном молодежном форуме «Евразия Global» молодых правозащитников из государств — членов Евразийского Альянса Омбудсменов (*параграф 7.2*).

### ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

создать межведомственную рабочую группу по разработке механизма голосо-



ния граждан, содержащихся в следственных изоляторах не по месту их постоянной регистрации (*параграф 3.1*).

## ОРГАНАМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

использовать опыт субъектов Российской Федерации (Нижегородская область) по организации пунктов временного размещения в квартирах, арендованных региональными органами исполнительной власти (*параграф 2.1*);

использовать опыт субъектов Российской Федерации (Московская область) по разработке программ реабилитации, включающей оказание медицинской и психологической помощи детям, прибывшим из Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и освобожденных территорий Украины (*параграф 2.1*);

рассмотреть вопрос о внесении изменений в нормативные правовые акты о социальных выплатах в случае ранения или смерти военнослужащего, участвующего в специальной военной операции, предусматривающих возможность осуществления таких выплат военнослужащему или членам его семьи по месту постоянной регистрации военнослужащего (*параграф 2.2*);

обеспечить при необходимости создание в соответствующем субъекте Российской Федерации стационарозамещающих технологий

социального обслуживания граждан, страдающих психическими расстройствами (*параграф 4.4*);

расширять меры поддержки негосударственного сектора реализации образовательных программ дошкольного образования (частных детских садов, семейных дошкольных групп и центров, оказывающих услуги по присмотру и уходу за детьми) (*параграф 4.5*).

## УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

продолжить мониторинг соблюдения прав граждан, прибывших из Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и Украины (*параграф 2.1*);

продолжить мониторинг своевременности и полноты установленных выплат и других мер помощи участникам специальной военной операции и членам их семей (*параграф 2.2*);

организовать обмен опытом в целях приведения регионального законодательства об институтах уполномоченных по правам человека Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в соответствие с положениями Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (*параграф 7.1*).



## ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ<sup>1</sup>

<b>Аппарат</b>	— рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
<b>АООП</b>	— адаптированная основная образовательная программа
<b>АПК РФ</b>	— Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>ГАНРИ</b>	— Глобальный альянс национальных правозащитных институтов
<b>Государственная Дума</b>	— Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
<b>ГК РФ</b>	— Гражданский кодекс Российской Федерации
<b>Доклад</b>	— Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
<b>ДЭГ</b>	— дистанционное электронное голосование
<b>ЕГРН</b>	— Единый государственный реестр недвижимости
<b>ЕАО</b>	— Евразийский Альянс Омбудсменов
<b>ЕСПЧ</b>	— Европейский Суд по правам человека
<b>ЖК РФ</b>	— Жилищный кодекс Российской Федерации
<b>ИВС</b>	— изолятор временного содержания
<b>ИК</b>	— исправительная колония
<b>ИЦ</b>	— исправительный центр
<b>КАС РФ</b>	— Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
<b>КоАП РФ</b>	— Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
<b>МСЭ</b>	— медико-социальная экспертиза
<b>Молодежный совет при Уполномоченном</b>	— Молодежный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации
<b>НКО</b>	— некоммерческая организация
<b>ОНК</b>	— общественная наблюдательная комиссия

<sup>1</sup> Не учитывались общепринятые сокращения (напр., СМИ, ЖКХ), сокращенные наименования государственных органов, установленные официально (напр., Росгвардия, ЦИК России), а также сокращения, расшифровка которых давалась в тексте при первом использовании (СНИЛС, ИНН).



<b>ООН</b>	— Организация Объединенных Наций
<b>ОБСЕ</b>	— Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОРД</b>	— оперативно-розыскная деятельность
<b>ПАСЕ</b>	— Парламентская ассамблея Совета Европы
<b>ПНИ</b>	— психоневрологический интернат
<b>ПВР</b>	— пункт временного размещения
<b>ПВР ИЦ</b>	— Правила внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы
<b>ПВР ИУ</b>	— Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений
<b>ПВР СИЗО</b>	— Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы
<b>Региональный уполномоченный по правам человека</b>	— Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации
<b>РЦОИТ при ЦИК России</b>	— ФКУ «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»
<b>СВО</b>	— специальная военная операция
<b>СЗ РФ</b>	— Собрание законодательства Российской Федерации
<b>СИЗО</b>	— следственный изолятор
<b>Совет Федерации</b>	— Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
<b>СПЧ</b>	— Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека
<b>ТК РФ</b>	— Трудовой кодекс Российской Федерации
<b>ТСР</b>	— технические средства реабилитации
<b>УВКБ ООН</b>	— Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
<b>УВКПЧ ООН</b>	— Управление Верховного комиссара ООН по правам человека



## ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ДОКЛАДЕ

ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 2022

<b>УДО</b>	— условно-досрочное освобождение от наказания
<b>УИК РФ</b>	— Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
<b>УИС</b>	— уголовно-исполнительная система
<b>УК РФ</b>	— Уголовный кодекс Российской Федерации
<b>УПК РФ</b>	— Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>Уполномоченный</b>	— Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации
<b>ФГОС</b>	— федеральные государственные образовательные стандарты
<b>ЦВСИГ</b>	— центр временного содержания иностранных граждан
<b>Экспертный совет при Уполномоченном</b>	— Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации
<b>COVID-19</b>	— новая коронавирусная инфекция COVID-19

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК