



ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**Сборник материалов
научно-практической
конференции**

Москва, 25 ноября 2020 г.



Уполномоченный по правам человека
в Российской Федерации

Научно-образовательный центр по правам человека
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ
ИНФЕКЦИИ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

**Сборник материалов
научно-практической
конференции**

Москва, 25 ноября 2020 г.

Москва
2021

УДК 342.7
ББК 67.400.3

Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика : сборник материалов научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2020 г. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021. — 203 с.

ISBN 978-5-906685-60-5

В сборник вошли материалы научно-практической конференции «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика», состоявшейся 25 ноября 2020 г. в г. Москве и организованной Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Научно-образовательным центром по правам человека Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Сборник содержит выступления и доклады уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, представителей федеральных органов законодательной власти, научного, экспертного и правозащитного сообществ. Материалы научно-практической конференции отличаются разнообразием рассматриваемых вопросов и будут интересны широкому кругу специалистов, а также всем, кто интересуется проблемами теории и практики защиты прав человека.

УДК 342.7
ББК 67.400.3

© Рабочий аппарат
Уполномоченного
по правам человека
в Российской Федерации, 2021
© Научно-образовательный центр
по правам человека Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2021

ISBN 978-5-906685-60-5

СОДЕРЖАНИЕ

Т. Н. Москалькова. Философско-правовые аспекты защиты прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции	5
ПРИВЕТСТВИЯ	
Приветственное слово ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) В. В. Блажеева	10
Приветственное слово председателя Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений С. А. Гаврилова	12
Сессия I.	
ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ	
И. Ю. Святенко. Законодательное обеспечение и гарантии социальных прав человека в условиях пандемии	18
Т. Я. Хабриева. Генерация защитных возможностей права в условиях пандемического кризиса	23
А. Н. Савенков. Обеспечение прав человека как составляющая национальной безопасности в условиях пандемии COVID-19	37
А. Х. Абашидзе. Борьба с пандемией COVID-19 через призму правозащитных измерений	48
Е. С. Петренко. Общественное мнение о защите прав человека и оценках работы судебной системы в условиях пандемии COVID-19	61
Сессия II.	
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ	
Ф. Х. Мухаметгалиев. Проблемы правового регулирования ограничительных мер, связанных с пандемией	68
Е. Г. Карташова. Проблемы правового регулирования обсервации в условиях распространения COVID-2019	80
Т. Г. Мерзлякова. Гражданское общество как пример помощи и поддержки нуждающимся в условиях пандемии	88
Т. И. Марголина. Об особенностях взаимодействия гражданского общества и органов власти в условиях пандемии	93

Н. Л. Лютов. Защита трудовых прав человека в условиях пандемии: проблемные аспекты	102
А. А. Мохов. COVID-19 и защита прав граждан в сфере охраны здоровья	115
А. В. Пекшев. Права человека в контексте обеспечения биологической безопасности	122
Л. М. Володина. Защита прав человека в уголовном судопроизводстве в условиях пандемии	127
В. М. Гефтер. Обеспечение прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания в период пандемии	140
М. А. Федотов. Межобщественное сотрудничество в борьбе с пандемией: практика «Петербургского диалога»	147
А. В. Бажанов, А. М. Иванов. Особенности соблюдения и защиты прав граждан в административном процессе в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19	152
Л. Ф. Пертли. О соблюдении прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы в период эпидемических ограничений	162
О. К. Гончаренко, А. И. Щербакова. Усилия, предпринятые на универсальном и региональном международном уровне по защите прав человека в период распространения COVID-19	167
Л. В. Анисимова, Т. В. Рейхтман, Л. И. Ивахненко. Отдельные аспекты назначения выплат стимулирующего характера медицинским и иным работникам, непосредственно работающим с гражданами, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19	181
РЕЗОЛЮЦИЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»	191
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Доклад Сети «Миграция и право» Правозащитного центра «Мемориал» «Освобождение мигрантов из Центров временного содержания иностранных граждан во время пандемии CoVID-19» (извлечения)	194

ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

МОСКАЛЬКОВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

Уполномоченный по правам человека

в Российской Федерации,

доктор юридических наук,

доктор философских наук,

профессор, заслуженный юрист

Российской Федерации

E-mail: moskalkova@rightsrf.ru



О ценностях, формирующих отношение граждан к правовой и политической системе

В условиях пандемии стремительно меняется **система ценностей**. В сознании граждан традиционные понятия и простые вещи приобретают особое значение. Стало, например, важным то, что раньше воспринималось само собой разумеющимся — встреча с близкими, возможность работать, выезжать на отдых, совершать прогулки. Безусловным приоритетом в системе ценностей стали жизнь, здоровье, семейные ценности. Наука давно пришла к выводу, что сами по себе ценности не вечны, их состав и характер постоянно эволюционирует. Одни устаревают, другие возникают или переосмысливаются, наполняются новым содержанием:

Так, в 2020 году мы стали свидетелями того, что **«свобода»** — **«независимость от чужой воли во внешних действиях»** как называл ее русский правовед Б. Н. Чичерин — вступает в противоречие с другим общим благом — правом каждого на безопасность и порядок. Сейчас каждый уважающий себя человек понимает, что в определенных ситуациях следует пожертвовать своим комфортом ради безопасности себя и других людей.

Но если в период первой волны коронавирусной инфекции **отмечалась безусловная поддержка ограничительных мер**, то в настоящее время граждан все **больше интересует соблюдение их личных и экономических прав и свобод**. Это под-

тверждают данные социологических опросов, о которых нам сообщит Елена Серафимовна Петренко, об этом свидетельствуют все учащающиеся **протесты против карантинных мер, несогласие граждан с «масочно-перчаточным» режимом.**

Сказывается **усталость от ограничений, отсутствие немедлительного эффекта** от их введения и окончательного разрешения проблем. Возникновение противоречий, коллизий между ценностями — явление объективное, проявление диалектического процесса развития.

О справедливости в обеспечении прав и свобод человека

Представляется, что **для выживания человеческого общества**, важно сохранение **всеобъемлющего принципа справедливости** в общественных, и в первую очередь в государственно-правовых отношениях.

В условиях «коронавирусной» реальности **справедливость** воспринимается как **соразмерность ограничительных мер в целях защиты жизни и здоровья** населения свободе реализации **других прав и свобод человека и гражданина**, и как **достаточность компенсационно-восстановительных мер** для обеспечения основных социально-экономических гарантий прав человека, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

О стабильности, предсказуемости правовой системы и ее готовности к чрезвычайным ситуациям

Следующий блок проблемных вопросов ограничения прав и свобод граждан, вызванный эпидемией коронавируса, — **несовершенство правового регулирования данной сферы.**

Мы наблюдаем **терминологическую неопределенность** правовых норм, нечеткие **критерии разграничения правового регулирования** между Российской Федерацией и ее субъектами, коллизии между **уровнями нормативных правовых актов**, регулирующих вопросы ограничения прав.

Так, для упорядочивания правоотношений в условиях коронавирусной эпидемии используется понятие **«режим самоизоляции»**. В отличие от «режима повышенной готовности», «чрезвычайной ситуации», **определения данного понятия**, особенностей этой ограничительной меры, санкции за ее несоблюдение **в федеральном законе не имеется.**

Согласно постановлению Главного государственного санитарного врача Российской Федерации, **режим самоизоляции вводится** в числе других ограничительных мер **указами** высших должностных лиц и **постановлениями** правительств субъектов Российской Федерации.

Ответственность за нарушение режима предусмотрена законами 7 регионов (законами, кодексами об административных правонарушениях) (*Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Республика Крым, Чеченская Республика, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республика*). Размер штрафов колеблется от 500 до 4 тыс. руб.

В Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 г., **содержится разъяснение, что привлекать к ответственности** за нарушение режима повышенной готовности следует преимущественно **по нормам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**. Но по законам регионов уже выносились штрафы.

Вопрос о **конституционности требований о самоизоляции решениями исполнительной власти регионов рассматривался** Конституционным Судом Российской Федерации (*с соответствующим ходатайством обратился Протвинский городской суд Московской области*)¹. Несоразмерность ограничительных мер на первоначальном этапе отмечалась в Ставропольском и Краснодарском краях.

¹ Региональные требования о самоизоляции граждан в связи с опасностью распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, которые устанавливались в первую волну эпидемии в субъектах Федерации, признаны конституционными // см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области» // URL: Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

Как видим, в условиях пандемии возникла коллизия интересов между федеральным и региональным законодательством, вызванная применением средств защиты прав граждан. В этой связи **востребована выработка новых правовых механизмов**, соответствующих современной действительности, **но базирующихся на фундаментальных основах права.**

И это **не только академический вопрос**, результат **напрямую связан** с решением **важнейших практических задач.** Одна из наиболее актуальных — это **определение организационно-правового статуса обсерваторов** для изоляции и медицинского наблюдения за лицами, прибывшими из эпидемически неблагоприятной территории, **закрепление правового статуса лиц, пребывающих в обсерваторе.**

В настоящее время **указанные вопросы ограничения прав граждан федеральным законом не урегулированы.** Имеются только **рекомендации Роспотребнадзора**, в которых отражены **санитарные требования** по организации работы обсерватора.

О соотношении национальных и наднациональных институтов в условиях глобальных вызовов и угроз

Наконец, требует осмысления вопрос соотношения роли национального, межнационального и наднационального (международного) фактора в условиях новых вызовов и угроз.

Мы все остро ощущаем отсутствие единого международно-правового акта, который бы регулировал механизм межгосударственных отношений в условиях пандемии и в других подобных обстоятельствах чрезвычайного характера. Первая волна COVID-19, когда начались спешное закрытие границ, отказы в поставке медицинского оборудования соседним государствам, по большому счету поставила под угрозу европейскую солидарность и гуманизм — всю систему европейских ценностей. Из-за закрытия границ возникали **непреодолимые барьеры в возврате** граждан в государства проживания, в правовом положении и социальной поддержке граждан иностранного государства.

О других проблемных вопросах правового регулирования

С позиции доктринального осмысления требуют внимания и другие вопросы, связанные с обеспечением прав граждан в условиях пандемии. В их числе:

- **цифровизация сферы прав человека;**
- **электронное правосудие** (использование видео-конференц-связи, ведение «электронных уголовных дел»);
- **основания и пределы применения мер пресечения по уголовному делу** в условиях пандемии;
- **особенности содержания в местах лишения свободы** в условиях сложной эпидемиологической обстановки;
- **особенности трудовых отношений** на дистанционной (удаленной) работе (в настоящее время разработан соответствующий законопроект);
- **регулирование образовательной деятельности** на удаленном доступе;
- **вопросы проведения массовых мероприятий** и пикетирования в условиях ограничительных мер.

Уверена, что обсуждение названных и рассмотренных на конференции других вопросов **придаст новый импульс совершенствованию правового регулирования** в направлении усиления гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Благодарю за внимание.

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

БЛАЖЕЕВ ВИКТОР ВЛАДИМИРОВИЧ

*Ректор Московского государственного
юридического университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*



Уважаемые коллеги, рад приветствовать вас на научно-практической конференции, которая посвящена очень важной теме защиты прав человека в условиях пандемии.

Хотелось бы отметить два существенных аспекта вашей практической деятельности. С одной стороны, в условиях пандемии, по понятным причинам, обостряется проблема защиты социально-экономических прав граждан.

В этой уникальной ситуации, безусловно, в ряде случаев допускались нарушения прав человека, на которые институту уполномоченных по правам человека приходилось реагировать. Вскрывались и какие-то новые проблемы правового регулирования: какие-то зоны не были урегулированы правом, потому что с подобными обстоятельствами мы столкнулись впервые.

С другой стороны, стало весьма заметно, как стремительно право меняется в условиях пандемии. Поэтому логично и правильно рассуждать о степени свободы прав человека в условиях борьбы с новой инфекцией. Где эта разумная грань между личными правами и общественным интересом? Убежден, что сначала она должна быть обоснована на теоретическом уровне, и только затем уже реализована в законодательстве.

Уверен, что наша конференция — это отличная возможность осмыслить имеющуюся практику и дать определенные теоретические и законодательные рекомендации, связанные с работой в подобных условиях. Что особенно важно — это должны быть практические указания как с точки зрения работы уполномоченных по правам человека, так и для деятельности всех остальных правозащитных структур.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) является соучредителем конференции через действующий в МГЮА Научно-образовательный центр по правам человека. Поэтому предлагаю в полной мере использовать нашу площадку для обобщения всего исследуемого материала и для выработки конкретных рекомендаций: в рамках Центра мы активно работаем с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Более того, эта тематика нам крайне интересна с научной точки зрения — коллектив профессоров и преподавателей Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) подготовил к печати уникальную монографию «Роль и значение права в условиях пандемии». Уверен, что этот научный труд будет полезен для осмысления развития различных отраслей права в наших реалиях борьбы с пандемией.

Желаю участникам конференции плодотворной работы!

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

ГАВРИЛОВ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ

Председатель Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений, кандидат экономических наук



Добрый день, уважаемые участники конференции! От всего сердца рад вас приветствовать.

Депутаты Государственной Думы внимательно изучили тот огромный объем работы, который проделали уполномоченные по правам человека в сфере защиты прав граждан в период пандемии.

Мы очень высоко оцениваем три аспекта деятельности, а по сути служения уполномоченных. Первый аспект — это, конечно, огромная административная оперативная работа по защите трудовых, социальных, медицинских прав. Второй — это обобщение обращений, их анализ, довольно эффективный и адекватный. Третий — системный анализ практик государств в социально-экономической сфере преодоления последствий пандемии. Мы от всего сердца благодарны вам, Татьяна Николаевна, за такой важный труд.

Российский опыт, особенно связанный с созданием Евразийского Альянса Омбудсменов, заслуживает самой высокой оценки и является ответом тем, кто по довольно враждебной инерции пытается учить нас в правозащитной сфере.

Хотелось бы также отметить поддержку религиозных организаций. В условиях пандемии мы видели, насколько чувствителен вопрос защиты прав верующих, в первую очередь относящихся к традиционным российским конфессиям.

Комитет Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений является профильным по взаимодействию с институтом уполномоченных по правам человека. Важным шагом к завер-

шению формирования в Российской Федерации эффективной государственной системы защиты прав человека стало принятие закона об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Внесен законопроект об освобождении региональных уполномоченных от оплаты государственной пошлины при подаче иска в суд в защиту прав конкретных граждан и неопределенного круга лиц². Это резко увеличит объем работы уполномоченных по правам человека. Призываю вас более активно защищать трудовые и социальные права, традиционные ценности, которыми живет наш народ, прежде всего семейные ценности.

Следует отметить, что работа по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав человека продолжается. Опыт совместной работы показал возможность расширения компетенции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его аппарата, который заслуживает самой высокой оценки с точки зрения эффективности и профессионализма.

В связи с тем что 2020 год стал тяжелейшим испытанием на прочность и эффективность наших органов власти, мы совместно с уполномоченными по правам человека поддержали ряд мер, которые, на наш взгляд, в условиях ограничительных мер позволили поддержать важнейшие институты гражданского общества, в том числе некоммерческие организации (НКО) и политические партии, а также традиционные конфессии.

Должен сказать, что были приняты федеральные законы о безвозвратном кредитовании на выплату зарплаты для социально ориентированных НКО и религиозных организаций в размере полугодовых объемов МРОТ. Был снижен, в том числе по нашей инициативе, объем налогообложения с точки зрения страхового взноса на фонд оплаты труда в 2 раза. Освобождены от налоговых платежей на второй квартал 2020 года все социально ориентированные НКО и религиозные организации, которые являлись получателями президентских грантов.

² Примечание составителей: Вступил в силу Федеральный закон от 17 февраля 2021 г. № 7-ФЗ «О внесении изменения в статью 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2021. 19 февраля.

Это была серьезная поддержка в условиях сокращения доходов важнейших институтов гражданского общества. Наконец, мы приняли очень важный закон, который впервые в российском законодательстве прямо стимулирует благотворительность в отношении религиозных, добровольческих, благотворительных организаций: реализовано предложение об уменьшении налоговой базы по налогу на прибыль для тех организаций, которые занимаются благотворительностью.

Мы приняли ряд серьезных мер с точки зрения обеспечения проведения общих собраний НКО в заочном формате. Сейчас мы готовимся расширить наши предложения, которые приняты были весной, в том числе в отношении компетенций, связанных с решениями на общих собраниях по выборам органов управления.

Хотел бы сказать, что мы активно взаимодействуем с уполномоченными по правам человека с точки зрения поддержки наших традиционных конфессий, помощи одиноким старикам, многодетным семьям, всем тем людям, которым требуется не только материальная, но и моральная, духовная поддержка в этот период жизни.

У нас каждый год проходит важное мероприятие: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступает в Государственной Думе с докладом об итогах своей деятельности по рассмотрению обращений граждан и результатах информирования органов власти, с анализом общефедеральной ситуации.

В 2020 году, как и в прошлом, у нас самые высокие оценки эффективности деятельности института уполномоченных по правам человека. Прежде всего, мы ставим вопросы по социальной проблематике: о возможности реализации конституционных прав на бесплатную медицинскую помощь и образование, вопросы качества и стоимости жилищно-коммунальных услуг, низкого размера пенсий и пособий, проблемы задолженности по заработной плате, а также вопросы получения муниципального жилья «очередниками» и сиротами. В 2021 году ожидается резкий рост обращений в ваш адрес, поэтому мы уповаем на ваши возможности и готовы максимально поддержать.

Комитет Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объедине-

ний готов продолжить сотрудничество с уполномоченными по правам человека в сфере совершенствования законодательства, направленного на расширение правозащитной деятельности.

Даже по недавней ситуации с попытками изменения семейного законодательства мы увидели, насколько активно у нас гражданское общество, родительские сообщества. Для нас права человека и традиционные духовно-нравственные ценности являются приоритетом.

Я считаю, что тот огромный опыт, который наработан нами вместе, является достаточным для того, чтобы многие страны мира, не только в Западной Европе, могли брать с нас пример.

Я желаю вам, дорогие друзья, успешного проведения конференции и хотел бы искренне поблагодарить за реализацию такого важного мероприятия в столь непростое время.

Спасибо большое!

Сессия I

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ГАРАНТИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

СВЯТЕНКО ИННА ЮРЬЕВНА

*Председатель Комитета Совета Федерации
по социальной политике, депутат
Московской городской Думы,
доктор технических наук
E-mail: IYSvyatenko@senat.gov.ru*



Основной закон страны — Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам Российской Федерации социальные права и свободы¹, которые были усилены поправками, внесенными Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»². Они закрепили приоритетную роль государства по созданию условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. Установили социальную ориентированность государственной политики на будущее.

Следует отметить, что социальные поправки в Конституцию Российской Федерации по-прежнему вызывают активную дискуссию в рядах экспертов и правозащитников, так как работа по развитию законодательства Российской Федерации продолжается.

Введенные в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции ограничительные меры во всех сферах жизнедеятельности граждан значительно изменили социально-экономическое положение в стране, а также по-

¹ Право на свободу труда и вознаграждение за труд (статья 37 Конституции Российской Федерации); право на социальное обеспечение (статья 39 Конституции Российской Федерации); право на государственную поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства (часть 2 статьи 7, часть 1 статьи 38, статья 39 Конституции Российской Федерации); право на государственную поддержку инвалидов и пожилых граждан (часть 2 статьи 7, статья 39 Конституции Российской Федерации); право на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41 Конституции Российской Федерации).

² Одобрены в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года.

вливали на уровень социальной защиты населения и ситуацию на рынке труда. Снижение экономической активности повлекло сокращение количества рабочих мест, увеличение безработицы и падение доходов населения.

Правительством Российской Федерации и законодателями были своевременно и безотлагательно приняты соответствующие государственные меры, направленные на сдерживание распространения COVID-19, а также на поддержку наиболее пострадавших отраслей экономики, сохранение занятости населения и, конечно, на социальную защиту наиболее уязвимых категорий граждан. Коротко остановимся на основных изменениях, внесенных в действующее законодательство.

Сегодня в России самое пристальное внимание уделяется мерам поддержки семей с детьми, в том числе многодетных, воспитанников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья. Без преувеличения можно сказать, что идея защиты семьи и детей является консолидирующей национальной идеей.

Это подтверждает успешно реализованная Национальная стратегия действий в интересах детей. На это направлены просемейные инициативы Президента Российской Федерации. На создание самых благоприятных условий для развития и становления подрастающего поколения россиян направлены стратегические национальные проекты в области демографии, образования и культуры.

В марте 2020 года были внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала. Существенно была упрощена как процедура получения, так и процедура использования материнского (семейного) капитала.

Начиная с 1 июня 2020 года осуществляются ежемесячные денежные выплаты на детей в возрасте от трех до семи лет. Чтобы получать данную выплату достаточно только подать заявление через Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) или многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

Увеличен размер ежемесячного пособия по уходу за первым ребенком до достижения им возраста полутора лет для неработающих граждан (6 752 рубля в месяц).

До 1 марта 2021 года установлен беззаявительный характер назначения ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка на новый срок.

С 20 марта 2020 года действуют Временные правила оформления листков нетрудоспособности, назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности в случае карантина. Листки нетрудоспособности можно оформить дистанционно.

Также предусмотрены дистанционные формы подачи заявки на получения социальных услуг.

Для всех категорий инвалидов вопросы по проведению медико-социальной экспертизы и получению необходимых технических средств реабилитации, а также назначению пенсии были переведены в проактивный формат.

Вопросы, обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и лекарственными средствами всегда актуальны. Комитет Совета Федерации по социальной политике несколько лет настойчиво продвигал идею введения на федеральном уровне дополнительного способа обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации путем использования электронного сертификата. И в современных условиях борьбы с новой коронавирусной инфекцией данная мера стала наиболее актуальной. Правительство Российской Федерации достаточно долго занималось проработкой этой идеи и вот в осеннюю сессии 2020 года такая новелла внесена в Государственную Думу. Думаю, что в 2021 году новый способ будет внедрен на территории нашей страны, а с 2023 года также при помощи электронного сертификата планируется обеспечивать граждан лекарственными средствами в рамках предоставления набора социальных услуг. Нам предстоит достаточно серьезная работа, чтобы увязать различные элементы этой системы с тем, чтобы гражданин мог при помощи, привычной нам уже, банковской карты «Мир» реализовать свое право на выбор необходимого ему средства реабилитации или лекарства.

В конце марта — начале апреля 2020 года был принят пакет федеральных законов, направленных на создание дополнительных условий для обеспечения доступности для населения лекарственных препаратов.

Введены меры административной и уголовной ответственности за нарушение санитарно-противоэпидемических тре-

бований, в том числе правил поведения, действующих при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих.

Ужесточены наказания за распространение заведомо ложной информации, связанной с новой коронавирусной инфекцией, за реализацию фальсифицированных, контрафактных и недоброкачественных лекарственных средств, биологически активных добавок и медицинских изделий.

Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2020 года № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников» врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу медицинских организаций, водителям автомобилей скорой медицинской помощи, непосредственно работающим с пациентами, у которых подтверждено наличие новой коронавирусной инфекции, и с пациентами с подозрением на эту инфекцию, предоставлены дополнительные страховые гарантии в виде единовременной страховой выплаты.

Широкий спектр мер государственной поддержки реализуется в туристской отрасли. Принимаемые в Российской Федерации меры государственной поддержки субъектов туристской отрасли способствуют росту внутреннего туризма, а также повышают для граждан привлекательность путешествий по стране.

Вместе с тем главной задачей, которую нам следует решить — это законодательно создать условия для повышения доступности услуг в сфере туризма для социально незащищенных групп населения — школьников, студентов, пенсионеров, инвалидов, после окончания эпидемии новой коронавирусной инфекции. А для этого необходимо предусмотреть субсидирование затрат в целях снижения стоимости туристского продукта, развитие социального туризма, организацию санаторно-курортного лечения и реабилитации.

Сложившаяся ситуация с новой коронавирусной инфекцией и введение ограничительных мер активизировала переход к новым формам взаимодействия органов государственной власти, бизнеса и граждан с использованием информационных технологий, в том числе к дистанционному (удаленному) режиму работы, что потребовало дополнительного правового регулирования.

Депутатами Государственной Думы³ и сенаторами Российской Федерации⁴ в Государственную Думу в июле 2020 года был внесен законопроект⁵ о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной и удаленной работы, направленный на совершенствование правовых гарантий работников при выполнении ими дистанционной работы.

Главное, системное условие для стабилизации рынка труда — это рост занятости за счет восстановления национальной экономики, чтобы люди могли выйти на работу, обеспечить свои семьи и быть уверенными в стабильных, надежных заработках. Правительством Российской Федерации 23 сентября 2020 года одобрен «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике», согласно которому Правительством Российской Федерации планируется реализовать комплекс мероприятий по улучшению ситуации на рынке труда, развитию новых форм занятости и структурным изменениям, направленным на повышение гибкости рынка труда и цифровой зрелости его участников.

В целях соблюдения трудовых прав граждан предстоит масштабная работа по совершенствованию законодательства в сфере содействия занятости населения, работы органов службы занятости по переходу к проактивным форматам их деятельности, адресному и индивидуальному подходу к каждому соискателю с целью его трудоустройства.

³ В. В. Володиным, С. И. Неверовым, А. К. Исаевым, М. В. Тарасенко.

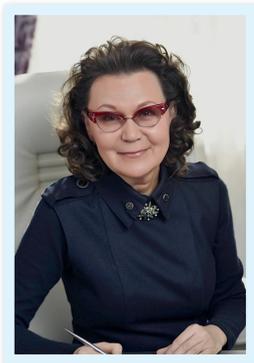
⁴ В. И. Матвиенко, А. А. Турчаком, А. А. Клишасом, И. Ю. Святенко.

⁵ Примечание составителей: С 1 января 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8052.

ГЕНЕРАЦИЯ ЗАЩИТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИЧЕСКОГО КРИЗИСА (COVID-19)

ХАБРИЕВА ТАЛИЯ ЯРУЛЛОВНА

*Директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
заместитель президента Российской академии
наук, член Европейской комиссии за демократию
через право (Венецианской комиссии
Совета Европы), научный руководитель
Швейцарской академии международного права,
академик РАН, действительный член
Международной академии сравнительного права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заслуженный юрист Республики Татарстан
E-mail: office@izak.ru*



Уже год в мире длится пандемический кризис, но проблема прогнозирования его дальнейшей динамики, разработка стратегии и тактики преодоления по-прежнему актуальны.

Ретроспективный анализ событий и реакций на них государства, а также оценка текущего положения дел позволяют говорить о том, что, во-первых, пандемический кризис стал более подконтрольным и управляемым. Он перестал быть объектом ситуативных, точечных, бессистемных и в некотором смысле хаотичных действий со стороны властей. Имеется в виду не управляемость и подконтрольность динамики распространения заболевания или клинической картины его протекания — речь идет о контроле влияния пандемии на различные сферы жизни общества, воздействия на экономику, социальную сферу, повседневную жизнь граждан и ее качество.

Во-вторых, наднациональные институты не сумели своевременно предложить эффективных и универсальных мер или стратегий по борьбе с пандемией и кризисными явлениями, ею порожденными. Поэтому государства с опорой на национальное право налаживают собственные системы противодействия кризису и управления им, включая матрицу ориентиров

для корреляции ординарного и экстраординарного регулирования, основ конституционного строя и ограничительных мер, в том числе в сфере прав и свобод граждан. Эти системы носят преимущественно локальный и относительно замкнутый (в пределах конкретных государств) характер, притом что для вируса нет границ. Они ориентированы на внутренние проблемы, их масштаб, собственные возможности и ресурсы национального правового порядка.

В-третьих, оказалось востребованным эффективное управление. В том, что в России негативный сценарий развития событий не состоялся, большая заслуга не только врачей, но и органов государственной и муниципальной власти. Во многом этому способствовал курс на укрепление единства публичной власти, нашедший отражение в поправках к Конституции Российской Федерации 2020 г.¹ Скоординированность деятельности всех ее институтов и уровней (федеральных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления) обеспечила надлежащую реализацию прав граждан и социальных обязательств государства в условиях пандемии.

В-четвертых, практика управления очень разнообразна. Анализ показал, что общих черт в национальных системах управления пандемическим кризисом немного, но их можно оценить, что важно для прогноза, поскольку с вирусом COVID-19, как полагают ученые, человечеству предстоит жить еще долго. Общим для практики управления пандемическим кризисом является следующее:

- институциональную основу этого управления составляют государства, а не международное сообщество и наднациональные институты;
- управление кризисом осуществляется на основе национального права;

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416 ; *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

- антипандемические меры затрагивают как индивидуальные, так и коллективные права граждан, включая экономические, политические и социальные. В связи с этим практически во всех странах актуализированы вопросы пределов ограничения прав человека, процедур их установления и контроля за их соблюдением, а также соизмерения с «компенсационными» мерами, уравновешивающими вводимые ограничения;
- в рамках национальных правовых порядков происходит генерация защитных возможностей права (воспроизводство известных, изобретение новых);
- наблюдается «мобилизация» всех механизмов контроля за соблюдением прав человека (парламентский, судебный, президентский), в системе которого свою заметную нишу занимают омбудсмены.

Генерация защитных возможностей права наиболее рельефно проявляется в стратегических и тактических решениях, принимаемых государствами в процессе борьбы с пандемией, и визуализируется в применяемых правовых инструментах.

Общим для всех стран является использование комплекса однородных правовых инструментов. Особенности состоят в специфике их комбинаций. Арсенал правовых инструментов, стратегических и тактических решений, используемых государствами в процессе борьбы с пандемией, включает:

- экстраординарные правовые режимы и их дифференциацию²;
- антипандемическое законодательство;
- чрезвычайные полномочия органов публичной власти;
- временное перераспределение полномочий между уровнями и ветвями власти, усиление исполнительной власти, повышение роли оперативного централизованного управления;
- расширение дискреционных полномочий высших органов власти и должностных лиц в части выбора и установления антипандемических мер и режимов;

² См.: Конституция и модернизация законодательства : материалы XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 27 мая — 5 июня 2020 г.) / А. Я. Капустин, И. И. Кучеров, С. А. Сеницын, А. И. Ковлер, Ю. Н. Кашеварова [и др.] ; пред. ред. кол. Т. Я. Хабриева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2020. С. 47–49.

- новое сочетание правовых, квазиправовых регуляторов и неправовых инструментов;
- комбинирование ограничительных и компенсационных мер (для граждан и предприятий) и стимулы (для бизнеса и работодателей).

Все эти меры требуют правовой оценки. Государствам не просто достичь баланса между обеспечением основных прав и свобод, с одной стороны, и преодолением угрозы жизни и здоровью человека — с другой.

В России некоторые меры по минимизации влияния пандемии вызвали критику со стороны ряда правозащитников, однако ни суды, ни федеральное правительство не усмотрели в действиях органов власти субъектов Российской Федерации (в том числе Мэра Москвы) признаков нарушений законности.

Профессиональным юридическим сообществом отмечались применение субъектами Российской Федерации правовых понятий, не предусмотренных федеральным законодательством (например, «режим самоизоляции», который влечет двусмысленное толкование и, по сути, самоизоляцией не является), и непродуманность процедур реализации подзаконных нормативных актов, в том числе привлечения к ответственности. В связи с этим Верховный Суд Российской Федерации был вынужден специально разъяснить, кто может подвергаться штрафу за нарушение эпидемиологических предписаний по ст. 6.3 и 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)³.

Установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (режим повышенной готовности и чрезвычайной ситуации определен Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴), относится к ведению Российской Федерации (п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

³ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.) // БВС РФ. 2020. № 5.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

Эта ответственность предусмотрена КоАП РФ за нарушение законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ст. 6.3, 20.6 и 20.6.1), в частности:

- 1) за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- 2) невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- 3) невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации и угрозе ее возникновения.

В 13 субъектах Российской Федерации (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Башкортостан, Бурятия, Карачаево-Черкесия, Крым, Якутия — Саха, Татарстан, Удмуртия, Чеченская Республика, Курганская область, Тюменская область) также установлена административная ответственность за нарушение требований региональных нормативных правовых актов, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности.

Установление административной ответственности на региональном уровне в данном случае порождает конкуренцию положений КоАП РФ и соответствующих региональных законов. Требуется детальный анализ законодательства названных субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях на предмет его соответствия КоАП РФ.

В первую очередь должны быть даны ответы на следующие вопросы:

- 1) установлены ли региональные правила и нормы в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
- 2) имеется ли дублирование федеральных и региональных правил и норм, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Кроме правовых, государство применяет квазиправовые и неправовые инструменты: рекомендации, указания, разъяснения и т.д.⁵ (в международном праве они именуется специ-

⁵ В российской практике удельный вес актов мягкого права растет и представлен самыми разными документами (послания, концепции, доктрины, стра-

альным термином «мягкое право»). Эти нормы могут сопровождаться локальным нормотворчеством, и их несоблюдение может повлечь юридическую ответственность.

Соответствующий инструментарий не исчерпывается запретами и ограничениями — это и компенсационные меры для граждан и предприятий, и стимулирующие меры для бизнеса и работодателей⁶. Очевидно, что при таких обстоятельствах горизонт работ и спектр объектов оценки для уполномоченных по правам человека существенно расширяются.

В сложившихся условиях омбудсменам необходимо иметь четкую «критериальную матрицу» для оценки вводимых ограничений. Например, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) подготовила компиляцию заключений и докладов о чрезвычайном положении⁷. В этих документах Комиссия опирается на общепризнанные демократические стандарты прав и свобод человека и понимание чрезвычайных мер как дихотомии нормальности и исключения.

В этом понимании наиболее радикальный из экстраординарных режимов — режим чрезвычайного положения (Конституция Российской Федерации (ст. 88), Федеральный

тегии, основные направления, дорожные карты, официальные ведомственные разъяснения, акты локального саморегулирования негосударственных сообществ и ассоциаций и т.п.). Формально не относясь к законодательству, они вместе с тем содержат общие стандарты, цели, алгоритмы, прямо или косвенно влияющие на выбор адресатами правомерного поведения. Часть этих актов поименованы в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378).

⁶ См., например: Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2036 ; Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2020 г. № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2311 ; постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2286.

⁷ См.: Компиляция заключений и докладов Венецианской комиссии о чрезвычайном положении. (Страсбург, 16 апреля 2020 г. (CDL-PI(2020)003)) // URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-rus).

конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»⁸) — в России не применялся. Тем не менее этот режим также может быть законно применен (ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). Был задействован режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

В соответствии с п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, регламентация режима повышенной готовности и чрезвычайной ситуации осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Законодательную основу данного режима составляет Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Также в целях противодействия пандемии заболевания, вызванного COVID-19, на федеральном уровне принято постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417⁹, которым утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Венецианская комиссия предложила ряд критериев для оценки «чрезвычайных» мер¹⁰:

- необходимость. Во время объявленного (или даже официально не объявленного) чрезвычайного положения необходимыми могут считаться только такие ограничения прав человека и такое перераспределение полномочий между органами власти, которые требуются для преодоления исключительной ситуации. Цель этих мер должна состоять в преодолении чрезвычайной ситуации и скорейшем возвращении к нормальной жизни;
- пропорциональность (соразмерность). Все действия должны быть соразмерны по масштабам и характеру той угрозе, которую необходимо преодолеть;

⁸ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁹ СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

¹⁰ См.: Компиляция заключений и докладов Венецианской комиссии о чрезвычайном положении. (Страсбург, 16 апреля 2020 г. (CDL-PI (2020)003)).

- временный характер. Принимаемые меры и перераспределение полномочий должны быть ограничены во времени периодом чрезвычайной ситуации. Любые чрезвычайные меры должны быть приостановлены или отменены, как только они перестанут быть необходимыми и соразмерными.

Все чрезвычайные меры должны подчиняться трем указанным универсальным условиям (критериям). Причем их «значения» неабсолютные. Например, Венецианская комиссия признает, что в некоторых случаях исключительные обстоятельства, вызвавшие объявление чрезвычайного положения, могут быть не полностью преодолены в течение установленного периода и потребовать более долгосрочного пересмотра применимой правовой базы и распределения полномочий.

Развитие пандемии заболевания, вызванного COVID-19, в Российской Федерации было неравномерным. В связи с этим чрезвычайная ситуация носила региональный характер. Специальные правовые режимы в субъектах Российской Федерации начали вводиться с 27 января 2020 г. (Амурская область). Последним такой режим был введен 20 марта 2020 г. на территории Воронежской области. В наибольшем числе субъектов Российской Федерации рассматриваемый режим был введен 18 марта 2020 г. (26 субъектов).

Вместе с тем основные изменения федерального законодательства, направленные на противодействие пандемии, были внесены только Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹¹. В частности, органы государственной власти были наделены полномочиями по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Правительству Российской Федерации были предоставлены следующие полномочия:

- 1) принимать решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайных ситуаций;

¹¹ СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

чайной ситуации федерального или межрегионального характера;

- 2) устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Венецианская комиссия допускает такую последовательность введения экстраординарного режима и ограничительных мер, как и другие варианты, например обратную очередность принятия и реализации соответствующих решений или введение ограничительных мер без объявления специального режима.

Допустимыми признаются и меры чрезвычайного характера, предполагающие отступление от обязательств по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹². Каждое государство самостоятельно оценивает, требуют ли принимаемые им меры такого отступления в зависимости от характера и объема ограничений гарантированных прав и свобод.

В основе противодействия пандемии заболевания, вызванного COVID-19, лежит бесспорный приоритет жизни, безопасности и благополучия граждан. В соответствии с п. 1 ст. 15 Конвенции¹³ за государствами — членами Совета Европы признаются широкие пределы усмотрения в вопросе отступления от положений Конвенции в целях реализации принципа ответственности за «жизнь нации».

Подходы к оценке допустимости ограничений являются достаточно гибкими. Экстраординарные режимы и ограничения могут вводиться на основе писаной конституции или конституционного закона, их активация может осуществляться на базе текущего законодательства, предусматривающего осно-

¹² См.: Инструментарий для государств — членов Совета Европы. Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией COVID-19 (SG/INF(2020)11) (принят 7 апреля 2020 г.). // URL: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-toolkit-for-member-states-during-the-covid-19-sanitary-/16809e3992>.

¹³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) (вместе с Протоколом [№ 1] (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

вания и порядок введения чрезвычайных режимов, и даже осуществляться на основе ординарного регулирования.

Оценка трех условий (необходимости, соразмерности и временности) применительно к чрезвычайным мерам не является разовым и окончательным действием. Важно, чтобы соответствующие меры отражали развитие ситуации (они могут стать более строгими, если ситуация ухудшается, или менее строгими, если она улучшается). Следовательно, необходим постоянный мониторинг, но для его проведения требуется соответствующая методика.

С учетом того, что многие применяемые международными организациями методики мониторинга (в частности, конституционных процессов, уровня коррупции и соблюдения антикоррупционных стандартов) носят небезупречный характер, продолжение их разработки сохраняет актуальность. В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт) они имеются, например, Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР)¹⁴.

Развивая одну из своих научных предпочтений — методологию правового мониторинга¹⁵ (апробирована в 2009 г., нашла практическое воплощение в Указе Президента Российской Федерации¹⁶ и в деятельности Минюста России¹⁷), Институт готовит практические методики тематического мониторинга, в том числе для оценки экстраординарного регулирования в кризисных ситуациях. Очевидно, что оценки должны производиться с опорой на Конституцию Российской Федерации (ч. 2 и 3 ст. 55, ч. 3 ст. 56) и конституционное законодательство о правах и свободах человека.

¹⁴ Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. авт. колл. Т. Я. Хабриева. М.: Статут, 2015.

¹⁵ См.: Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010; Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие / отв. ред. А. В. Павлушкин. М., 2012; Хабриева Т. Я. Мониторинг конституции: доктрина, инструментальная ценность и перспективы институализации // Конституция Российской Федерации: к 25-летию принятия Основного Закона. М., 2018. С. 167–182.

¹⁶ См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

¹⁷ URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/986/>.

Приоритет конституционных стандартов и критериев был подкреплен и усилен в результате конституционной реформы — Основной Закон стал человекоцентричным и расширил свое социально-ценностное содержание. Благодаря новеллам Конституции Российской Федерации более четко расставлены ценностные акценты, создающие необходимые ориентиры при введении ограничений. Конституция Российской Федерации дополнена новыми гарантиями социальных прав граждан и даже, по сути, новыми правами, например, правом на доступную и качественную медицинскую помощь, на сохранение и укрепление общественного здоровья, на ведение здорового образа жизни (п. «ж» ст. 72).

В настоящее время активно принимается законодательство в унисон с обновленной Конституцией Российской Федерации, причем и на федеральном уровне, и на уровне субъектов. Ранее предполагалось, что конституционные поправки потребуют изменения порядка 100 федеральных законов¹⁸, однако масштаб коррекции законодательства будет шире. Смысл и функциональная нагрузка конституционных поправок должны быть использованы и в оценке норм экстраординарного регулирования.

Новая социальная (в условиях пандемии) и правовая (обновленная Конституция Российской Федерации и конституционная модернизация правовой системы) реальность ставит ряд задач, решение которых должно привести к формированию современной модели правового регулирования в ситуациях чрезвычайного характера. Требуется разработать регулятивные «шаблоны» и алгоритмы (в соответствии со стратегическими сценариями) оперативного перестроения правового регулирования на «чрезвычайные рельсы» по аналогии с ранее предусмотренными действиями, например перепрофилирование макаронной фабрики на производство патронов, общеобразовательных учреждений — в госпиталь с бомбоубежищем (так было в СССР после Великой Отечественной войны) или культурно-развлекательного центра — в медицинский стационар (как это было в первую волну пандемии)¹⁹.

¹⁸ См.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

¹⁹ См.: Конституция и модернизация законодательства : материалы XV Международной школы-практикума молодых ученых — юристов (Москва, 27 мая — 5 июня 2020 г.). С. 49.

В таких шаблонах могут быть использованы: акты временного действия (и правовая основа их принятия, действия и отмены); приостановление действия законодательных и иных нормативных правовых актов в экстраординарных условиях; оперативное распределение (и перераспределение) полномочий уровней и органов власти и др. Все это может стать элементами механизма «активации» экстраординарных режимов и «чрезвычайного» законодательства.

Таким образом, регулятивная модель может приобрести вариативный характер. Она должна быть снабжена эффективными механизмами контроля за соблюдением прав и свобод граждан в условиях экстраординарных режимов. Существенная роль в системе этого контроля должна принадлежать уполномоченным по правам человека как надежному и эффективно-институту. Поэтому важна не только разработка сценариев деятельности омбудсменов в экстраординарных условиях, но и, возможно, укрепление их позиций в законодательстве.

Список литературы

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Инструментарий для государств — членов Совета Европы. Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса, вызванного коронавирусной инфекцией COVID-19 (SG/INF(2020)11) (принят 7 апреля 2020 г.) URL: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-toolkit-formember-states-during-the-covid-19-sanitary-/16809e3992>
3. Компиляция заключений и докладов Венецианской комиссии о чрезвычайном положении. (Страсбург, 16 апреля 2020 г. (CDL-PI(2020)003)). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-rus)
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.) (вместе с Протоколом № 1 (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), Протоколом № 7 (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
5. Конституция и модернизация законодательства : материалы XV Международной школы-практикума молодых ученых-юристов

(Москва, 27 мая — 5 июня 2020 г.) / А. Я. Капустин, И. И. Кучеров, С. А. Сеницын, А. И. Ковлер, Ю. Н. Кашеварова [и др.]; пред. ред. кол. Т. Я. Хабриева. М., 2020.

6. Механизм правового мониторинга : научно-практическое пособие / отв. ред. А. В. Павлушкин. М., 2012.

7. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.) // БВС РФ. 2020. № 5.

8. Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

9. Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 432 «Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2286.

10. Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2020 г. № 460 «Об утверждении Временных правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2311.

11. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики : монография / под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010.

12. Правовой мониторинг : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009 ;

13. Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. авт. колл. Т. Я. Хабриева. М., 2015.

14. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

15. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

16. Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения усло-

вий кредитного договора, договора займа» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2036.

17. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

18. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

19. Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

20. Хабриева Т. Я. Мониторинг конституции: доктрина, инструментальная ценность и перспективы институализации // Конституция Российской Федерации: к 25-летию принятия Основного Закона. М., 2018. С. 167–182.

21. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

САВЕНКОВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ

*Директор Института государства и права
РАН, член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
E-mail: director@igpran.ru*



2020 г. ознаменовался охватившей весь мир чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения — объявленной Всемирной организацией здравоохранения пандемией новой коронавирусной инфекции COVID-19. Последовавшая реакция государственных и международных органов также была чрезвычайной. С 2009 г. Всемирной организацией здравоохранения было принято шесть деклараций о чрезвычайных ситуациях международного значения в области здравоохранения (PHEIC), но до 2020 г. ни разу ни ВОЗ, ни Совет Безопасности ООН ни разу не выступали за изоляцию государств и закрытие границ².

Пандемия COVID-19 в полной мере коснулась и Российской Федерации³: для обеспечения безопасности и защиты насе-

¹ Объявление Всемирной организации здравоохранения о чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение // URL: <https://www.who.int/ru/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020> (дата обращения: 19.12.2020).

² См., например, п. 4–5 Резолюции Совета Безопасности ООН 2177 (2014), в которой в связи со вспышкой Эболы в Африке содержится призыв к государствам отменить введенные ограничения на поездки и ограничения на границах, способствующие дальнейшей изоляции затронутых стран, и также к авиакомпаниям и судоходным компаниям поддерживать торговые и транспортные связи с затронутыми странами и в рамках региона в целом // URL: [http://undocs.org/ru/S/RES/2177\(2014\)](http://undocs.org/ru/S/RES/2177(2014)) (дата обращения: 19.12.2020).

³ Постановлением Правительства РФ от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674) коронавирусная инфекция (2019-nCov) была внесена в Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4916).

ления органы публичной власти вынуждены были пойти на жесткие меры по сдерживанию распространения инфекции, многие из которых были сопряжены с ограничениями прав человека. Применение введенных мер влияло на характер и степень осуществления права на свободу и личную неприкосновенность; свободу передвижения; выражения своего мнения; справедливое судебное разбирательство; уважение частной и семейной жизни; свободу собраний и объединений; право на образование. Введение ограничительных правовых режимов предполагает также возложение на граждан обязанностей публичного характера⁴, к которым относятся обязанности выполнять законные требования государственных органов и должностных лиц, связанные с осуществлением мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, а также запрет осуществлять действия, создающие угрозу здоровью, санитарно-эпидемическому благополучию населения на территории, на которой существует угроза возникновения такой ситуации⁵. Ограничительный характер принимаемых мер и наложение дополнительных публичных обязательств на физических и юридических лиц обусловлено тем, что распространение новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации относится к обстоятельствам, представляющим угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан, нарушает нормальную жизнедеятельность населения.

Многие из мер, принимаемых государством в связи с пандемией, являются беспрецедентными. Так, были установлены дополнительные ограничения свободы выражения мнений, чтобы избежать распространения недостоверной информации о COVID-19. Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен статьями 207.1 и 207.2, предусматривающими весьма строгую ответственность за публичное распространение

⁴ Обзор № 1 по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории РФ новой коронавирусной инфекции (COVID-19), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ от 21 апреля 2020 г. // URL: <https://www.vsrfr.ru/files/28856/> (дата обращения: 19.12.2020).

⁵ Подпункт «б» пункта 3 и подпункты «в» и «г» пункта 4 Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, и за публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия⁶. Одновременно была усилена административная ответственность за злоупотребление свободой массовой информации (ст. 13.15)⁷.

Однако в контексте пандемии COVID-19 государство должно не только бороться с распространением недостоверной информации, но и предоставлять населению точную и достоверную информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, поскольку такая информация становится важной частью борьбы с распространением вируса. При этом борьба с дезинформацией о распространении COVID-19 не должна несоизмеренно ограничивать свободу прессы.

Принимаемые ограничительные меры оказались довольно чувствительны для общества, в результате чего в различных сферах государственного управления обнажились серьезные проблемы, которые, в том числе непосредственно сказались на состоянии национальной безопасности. Национальная безопасность является основой реализации прав человека, а права человека — условием национальной безопасности. Поэтому ситуация, сложившаяся в 2020 г., расширила и углубила представление о глобальных негативных факторах, влияющих на различные области жизнедеятельности. Данное обстоятельство показывает необходимость внесения изменений в действующие документы стратегического планирования⁸ и Стратегию национальной безопасности Российской Федерации⁹ с целью дальнейшего развития системы правовых, административно-

⁶ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2030.

⁷ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2029.

⁸ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в редакции Федерального закона от 6 февраля 2020 № 6-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2 ; Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31 июля 2020 № 264-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

⁹ Утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

организационных, информационных и иных мер, направленных на обеспечение безопасности на всех уровнях — от персонального до национального. Следует признать, что данные меры будут более эффективными при условии приоритетного обеспечения конституционных прав и свобод граждан, что позволяет поставить вопрос о закреплении в Стратегии национальной безопасности защиты конституционных прав как приоритета национальной безопасности (как это было установлено в предыдущих документах в этой области).

Пандемия COVID-19 в некотором смысле перевела на новый уровень проблемы, связанные с реализацией прав и свобод человека. Вместе с тем Российская Федерация относится к государствам, которые предпочли не вводить режим чрезвычайного положения в условиях пандемии и не заявлять официально о возможном отступлении от своих обязательств в области прав и свобод человека в этот период¹⁰. Предполагалось, что вводимый в субъектах федерации ограничительный режим (режим повышенной готовности¹¹) не приведет к ситуации, когда публичная власть не сможет выполнить своих обязательств по обеспечению основных прав и свобод человека, и все допускаемые меры останутся в рамках конституционно допустимых ограничений прав и свобод человека ради обеспечения здоровья населения (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Режим повышенной готовности был введен во всех 85 субъектах Российской Федерации, а в 44 из них он был признан обстоятельством непреодолимой силы (форс-мажором)¹².

В целом и международные нормы о правах человека, и положения Конституции Российской Федерации и текущего законодательства, гарантируют каждому право на наивысший

¹⁰ Такие заявления в отношении обязательств по ряду статей Конвенции о защите прав человека и основных свобод сделали Албания, Армения, Грузия, Латвия, Молдова, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия и Эстония. Council of Europe // URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354> (дата обращения: 19.12.2020).

¹¹ Пункты «а1» и «а2» ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в редакции ФЗ от 23 июня 2020 г. № 185-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹² См.: Справочная информация «Коронавирус (COVID-19): Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс-мажором» // СПС «КонсультантПлюс».

достижимый уровень здоровья и обязывают государство принимать меры для предотвращения угроз здоровью населения и по оказанию медицинской помощи тем, кто в ней нуждается. Нет сомнения, что пандемия COVID-19, достигает уровня такой угрозы здоровью населения, который может оправдывать ограничение определенных прав и свобод.

По общему правилу¹³, ограничения должны вводиться на основе верховенства закона, открытости и прозрачности, должны быть безусловно необходимы, соразмерны и научно обоснованы, их применение не может быть дискриминационным и неограниченным по времени; при введении ограничений должно обеспечиваться уважение человеческого достоинства и соблюдение прав человека. Статья 43 Международных медико-санитарных правил¹⁴ ограничивает круг мер, которые государства вправе принять для устранения рисков здоровью населения, мерами, основанными на научных принципах и данных, соизмеримыми с существующими рисками и учитывающими права человека. В этом смысле государства не должны принимать излишние меры, которые наносят вред людям или лишают страны возможности сообщать о новых рисках международным органам общественного здравоохранения.

Большинство предпринимаемых государствами ограничительных мер и санитарно-противоэпидемических мероприятий характеризуются как «локдаун» — система мер, направленная на сокращение социальных взаимодействий между людьми и реализуемая прежде всего посредством ограничения передвижения¹⁵, включая требования соблюдения «социальной дистанции», самоизоляции, запрета большинства публич-

¹³ Сиракузские принципы 1984 г. о положениях, касающихся ограничения и ущемления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах предусматривают возможность ограничения гражданских и политических прав и свобод, если такие ограничения вводятся в законном порядке, безусловно необходимы и научно обоснованы, а также если их применение не является произвольным и дискриминационным, ограничено по времени и соразмерно преследуемой цели // E/CN4/1985/4 28 September 1984.

¹⁴ Международные медико-санитарные правила были приняты 23 мая 2005 г. 58-й сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения и вступили в силу 15 июня 2007 г. // URL: https://www.who.int/ihr/IHR_2005_ru.pdf (дата обращения: 19.12.2020).

¹⁵ См.: *Варламова Н. В.* Локдаун как способ реагирования на пандемию COVID-19: анализ в контексте Европейской конвенции о защите прав человека // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 3 (87). С. 15–25.

ных мероприятий, перевода учреждений образования в режим дистанционного обучения и т.д.¹⁶

Данные действия сопровождаются предоставлением полиции дополнительных полномочий по контролю за перемещением людей, в том числе и с использованием цифровых технологий, установлением санкций за нарушение введенных запретов. По сообщениям средств массовой информации, меры полицейского надзора за людьми, находящимися на карантине, и возможности их расширительного толкования властями неоднократно вызвали негативную реакцию населения и трактовались как существенное вмешательство в свободу передвижения. Эта ситуация стала предметом внимания Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции¹⁷, однако Минюст России, проанализировав соответствующие нормативные акты, пришел к выводу, что введенные ограничительные меры приняты в пределах компетенции органов государственной власти и отвечают конституционным целям охраны жизни и здоровья граждан¹⁸.

Тем не менее меры полицейского надзора и ограничений передвижения (такие как цифровые пропуска, регламентация прогулок), осуществляемые при помощи специальных технологий в отношении достаточно широкого круга лиц (инфицированные; члены их семей; люди, приехавшие из-за границы и т.д.) продолжают вызывать обеспокоенность в связи со своим сходством с режимом домашнего ареста, нестабильностью работы мобильных приложений, на основании которых выписывались штрафы за нарушение режима самоизоляции, недостаточным уровнем защиты персональных данных и возможностью дальнейшего использования цифровых профи-

¹⁶ Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Российская газета. 2020. 5 марта; Указ Мэра Москвы от 2 апреля 2020 г. № 36-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Российская газета. 2020. 2 апреля.

¹⁷ Меры Правительства, направленные на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, обеспечение устойчивого развития экономики и поддержку граждан в условиях пандемии. 2 июня 2020 г. // URL: <http://government.ru/rugovclassifier/883/events/> (дата обращения: 29.12.2020).

¹⁸ Пресс-релиз Министерства юстиции Российской Федерации от 5 июня 2020 г. // URL: <https://rg.ru/2020/06/05/minius-rossii-priznal-zakonnost-ukazov-sobianina.html> (дата обращения: 19.12.2020).

лей граждан¹⁹. Эксперты обращают внимание также на то, что установление ограничений конституционных прав граждан нормативными актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации является нарушением ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что права граждан могут быть ограничены только федеральным законом²⁰. Кроме того, применение данных мер может быть расценено как дискриминирующее лиц пожилого возраста и тех групп населения, которые не владеют или не взаимодействуют с интернет-технологиями.

Все эти меры, предпринятые для предотвращения распространения коронавируса, еще должны быть оценены с точки зрения их законности, обоснованности характером и сложностью эпидемиологической ситуации, а также соразмерности (или чрезмерности) установленных ограничений. Накал общественной дискуссии, ведущейся по этому поводу, — показатель серьезности проблемы и необходимости четкого определения критериев допустимости вмешательства государства в частную жизнь граждан посредством цифровых технологий.

За пандемией следует множество проблем, которые прямо влияют на качество жизни населения, которое, согласно Стратегии национальной безопасности, является одним из ее приоритетов. В СМИ публиковались сообщения о том, что политика изоляции ведет к росту уровня бытового, сексуального и гендерного насилия²¹; учащаются случаи мошенничества с использованием компьютерных технологий и подделки медицинской продукции. Как следствие, в данном контексте является значимость мер по предотвращению преступлений, а также защите прав жертв преступлений²².

¹⁹ Марков А. Информационная безопасность в условиях пандемии COVID-19 // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/informatsionnaya-bezopasnost-v-usloviyakh-pandemii-covid-19/> (дата обращения: 19.12.2020).

²⁰ Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина: доклад Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. М., 2020 // URL: <http://president-sovet.ru/files/2e/b9/2eb9954e02a7fe98779d8ece613fca91.pdf> (дата обращения: 19.12.2020).

²¹ Уполномоченный по правам человека в РФ Т. Н. Москалькова сообщила со ссылкой на данные журналистов и НКО о росте количества обращений жертв домашнего насилия в апреле 2020 г. в 2,5 раза // URL: <https://ria.ru/20200505/1570971794.html> (дата обращения: 19.12.2020).

²² Текст проекта федерального закона «Об основах системы профилактики семейно-бытового насилия в Российской Федерации» был размещен для

С точки зрения влияния на национальную безопасность отдельно должна быть рассмотрена система мер по выполнению Российским государством своих позитивных обязательств в социально-экономической сфере, особенно важных на общем фоне ограничений прав и свобод человека первого поколения, допускаемых с целью борьбы с пандемией. Данные правозащитных организаций свидетельствуют, что способность реагировать на пандемию мобилизацией здравоохранения и принятием мер, альтернативных ограничительным, была значительно снижена в тех странах мира, где до этого происходило сокращение ассигнований на здравоохранение, жесткая оптимизация в целях экономии в сфере медико-социальных услуг²³. Российская Федерация входит в число таких стран.

В контексте COVID-19 государства обязаны перераспределять и сфокусировать существующие ресурсы — финансовые, человеческие, технологические — для мобилизации системы здравоохранения и деятельности социальных служб, поддерживающих в этот период особо уязвимые категории населения. Национальное государство является основным носителем позитивных обязательств по уважению, защите и осуществлению права на жизнь, одним из условий соблюдения которого может считаться право на охрану здоровья. Данное право включает в себя доступ к медицинским учреждениям, оснащенным и укомплектованным профессиональным персоналом, к соответствующим товарам и услугам. Государства, где учреждения здравоохранения оказались не в состоянии обеспечивать скрининг, тестирование и лечение всем лицам без исключения (вне зависимости от степени тяжести и характера течения заболевания, гражданства и иммиграционного статуса) в период пандемии, не могут считаться выполняющими эти обязательства.

Комплекс мер по борьбе с пандемией включает в себя содействие в осуществлении эффективного оказания основных услуг здравоохранения, в том числе мероприятия по профилактике инфекционных заболеваний и вакцинации; оказание

общественного обсуждения на официальном интернет-сайте Совета Федерации 29 ноября 2019 г.

²³ См.: подборка материалов на сайте международной правозащитной организации «Центр экономических и социальных прав» (Нью-Йорк): *Saiz I., Corkery A. Strategy in the Time of COVID-19* // URL: <https://www.cesr.org/strategy-time-covid-19> (дата обращения: 19.12.2020).

помощи уязвимым категориям населения, например детям раннего возраста и лицам пожилого возраста; обеспечение лекарственными средствами и расходными материалами для текущего ведения хронических больных, включая лиц с нарушениями психического здоровья; обеспечение непрерывного характера больничной помощи пациентам с жизнеугрожающими состояниями; оказание экстренной медицинской помощи и помощи при распространенных острых неотложных состояниях; преодоление нехватки основных лекарственных препаратов и медицинских изделий, средств индивидуальной защиты и других медицинских материалов; поддержку в наращивании потенциала тестирования и обеспечении равного доступа к диагностическим тест-системам и медицинским материалам.

Совершенно очевидно, что пандемия COVID-19 будет побеждена не юристами. Но юристы и все те, кто занимается правозащитной деятельностью, также находятся на переднем крае борьбы с вирусом. Наша деятельность во многом способствует разработке и применению рациональных и действенных мер и способов реагирования на эту новую угрозу, вставшую перед человечеством. Данные меры призваны обеспечить необходимый баланс между защитой публичных интересов, приоритетов национальной безопасности и соблюдением прав каждого человека. Именно соблюдение прав человека в конечном счете является индикатором эффективности действий государства и обеспечивает доверие к ним граждан.

Список литературы

1. Варламова Н. В. Локдаун как способ реагирования на пандемию COVID-19: анализ в контексте Европейской конвенции о защите прав человека // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 3 (87). С. 15–25.
2. Марков А. Информационная безопасность в условиях пандемии. COVID-19 // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/informatsionnaya-bezopasnost-v-usloviyakh-pandemii-covid-19/> (дата обращения: 19.12.2020).
3. Saiz I., Corkery A. Strategy in the Time of COVID-19 // URL: <https://www.cesr.org/strategy-time-covid-19> (дата обращения: 19.12.2020).
4. Резолюция Совета Безопасности ООН 2177 (2014) «Мир и безопасность в Африке» // URL: [http://undocs.org/ru/S/RES/2177\(2014\)](http://undocs.org/ru/S/RES/2177(2014)) (дата обращения: 19.12.2020).

5. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах // E/CN4/1985/4 28 September 1984

6. Международные медико-санитарные правила, принятые Всемирной ассамблеей здравоохранения 23 мая 2005 г. // URL: https://www.who.int/ihr/IHR_2005_ru.pdf (дата обращения: 19.12.2020).

7. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2030.

8. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2029.

9. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в редакции Федерального закона от 6 февраля 2020 г. № 6-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

10. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

11. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в редакции ФЗ от 23 июня 2020 г. № 185-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

12. Постановление Правительства РФ от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 674.

13. Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний, представляющих опасность для окружающих» от 1 декабря 2004 г. № 715 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4916.

14. Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» от 2 апреля 2020 г. № 417 // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2274.

15. Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Российская газета, 2020, 5 марта.

16. Указ Мэра Москвы от 2 апреля 2020 г. № 36-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Российская газета, 2020, 2 апреля.

17. Обзор № 1 по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодей-

ствию распространению на территории РФ новой коронавирусной инфекции (COVID-19), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ от 21 апреля 2020 г. // URL: <https://www.vsrf.ru/files/28856/> (дата обращения: 19.12.2020).

18. Справочная информация «Коронавирус (COVID-19): Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс-мажором» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Меры Правительства, направленные на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, обеспечение устойчивого развития экономики и поддержку граждан в условиях пандемии. 2 июня 2020 г. // URL: <http://government.ru/rugovclassifier/883/events/> (дата обращения: 29.12.2020).

20. Пресс-релиз Министерства юстиции Российской Федерации от 5 июня 2020 г. // URL: <https://rg.ru/2020/06/05/miniust-rossii-priznal-zakonnost-ukazov-sobianina.html> (дата обращения: 19.12.2020).

21. Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина: доклад Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. М., 2020 // URL: <http://president-sovet.ru/files/2e/b9/2eb9954e02a7fe98779d8ece613fca91.pdf> (дата обращения: 19.12.2020).

БОРЬБА С ПАНДЕМИЕЙ COVID-19 ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРАВООЗАЩИТНЫХ ИЗМЕРЕНИЙ

АБАШИДЗЕ АСЛАН ХУСЕЙНОВИЧ

*Заведующий кафедрой международного права
Российского университета дружбы народов,
член Экспертного совета при Уполномоченном
по правам человека в Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
E-mail: abashidze.rudn@gmail.com*



С марта 2020 года человечество борется против коронавирусной инфекции COVID-19 (Corona Virus Disease 2019) в качестве пандемии (греч. «весь народ»), которая представляет собой острую респираторную инфекцию, вызванную вирусом SARS-CoV-2.

Пандемию коронавируса COVID-19 по масштабам и характеру своего негативного последствия для людей, общества, государств и всего человечества в соответствии с критериями, используемых группой «мудрецов»¹ и специалистов-политологов², следует отнести как к категории глобальных угроз (процесс, ведущий к массовой гибели людей), так и к категории «вызовов» (состояния человечество, произвольное развитие которого неизбежно поставит под угрозу самого существования человеческого рода).

Человечество в прошлом не раз столкнулось с пандемией, то есть с вирусным заболеванием мирового масштаба (определение Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ)), как например, натуральная оспа (заразная вирусная инфекция, коэффициент смертоносности, которая доходила до 40 %), чума (острое природно-очаговое инфекционное заболевание,

¹ См.: Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. «Более безопасный мир: наша общая ответственность» / Док. ООН A/59/562. 2 December 2004 // URL: https://undocs.org/pdf/symbol_ru/A/59/565 (дата обращения: 12.01.2021).

² Владимиров А. И. «Вызовы», «Риски», «Опасности», «Угрозы», «Кризисы», «Катастрофы» и «Крах» как важные категории политологии и теорий войны // URL: http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/ocenka_riskov.htm (дата обращения: 12.01.2021).

коэффициент смертности, которой достигал 99 %), холера, тиф (сыпной, брюшной), грипп (острое инфекционное заболевание дыхательных путей, вызываемое вирусом из группы острых респираторных вирусных инфекций (ОРВИ)). От испанского гриппа в 1918–1920 гг. умерло более 100 млн человек. К этим категориям пандемии также относятся туберкулез, малярия и ВИЧ — вирус иммунодефицита человека.

Нынешний этап развития человечества в отношении борьбы с пандемией отличается от прошлых времен тем, что появление пандемии стало частым явлением во времени и борьба с ней становится более сложной из-за взаимосвязанности и взаимозависимости мира. Это обстоятельство подтверждается появлением в повестке дня институтов глобального управления в качестве вопроса для обсуждения и сотрудничества — борьбы с пандемией³.

Например, в повестке дня Встречи глав делегаций стран — участниц «Группы двадцати» (видеоконференции), которая состоялась 21 ноября 2020 г., среди десяти вопросов, выносимых на обсуждение, три непосредственно относились к пандемии: преодоление последствий пандемии коронавируса; обеспечение всеобщего доступа к вакцинам; укрепление систем здравоохранения. Выступая на этом форуме, Президент Российской Федерации В. В. Путин назвал негативные последствия пандемии коронавируса в виде глобального локдауна и замораживания экономической активности, запустившее в свою очередь, системный экономический кризис, которого современный мир со времен Великой депрессии еще не знал. Российский президент, отмечая сотни тысяч жертв пандемии, назвал главным риском в условиях продолжения пандемии массовую долгосрочную безработицу с последующим ростом бедности и социальной неустойчивости⁴.

Если при прежних пандемиях карантины и иные ограничительные меры использовались как основное эффективное средство борьбы, нынешний глобальный локдаун в условиях все большей взаимосвязи и взаимозависимости мира имеет многовекторные негативные последствия экономического, социаль-

³ Права человека и вызовы XXI века : учебное пособие / под ред. А. Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М., РУДН. С. 6–44.

⁴ Сайт Администрации Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64460> (дата обращения: 12.01.2021).

ного, торгового, финансового, гуманитарного, продовольственного, культурного и иных характеров. Как никогда, требуется «коллективный иммунитет» для противостояния и преодоления этих негативных последствий, что и предполагает активизацию индивидуальных и совместных конструктивных действий со стороны государств, к чему, к сожалению, не готовы все ведущие державы мира и ими созданные институты глобального управления. Сказанное явно отражено в выступлениях глав государств на юбилейной 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Российские конструктивные предложения и инициативы, озвученные в своем выступлении Президентом России В. В. Путиным 22 сентября 2020 г., такие как введение т.н. зеленых коридоров, свободных от торговых войн и санкций, прежде всего для товаров первой необходимости, продовольствия, лекарств, средств индивидуальной защиты, востребованных для борьбы с пандемией; укрепление потенциала ВОЗ; использование всех мощностей глобальной фарминдустрии, чтобы обеспечить свободный доступ к вакцинации для граждан всех государств и проведение онлайн-конференций высокого уровня с участием государств, заинтересованных в кооперации по созданию вакцины против коронавируса⁵, к сожалению, не были поддержаны со стороны уходящего президента США Д. Трампа. Его выступление было основано на конфронтации и соперничестве, поскольку он называл вирус «китайским», призывая привлечь Китай к ответственности за «распространение этой чумы по миру» и обвиняя ВОЗ в «ложных заявлениях об отсутствии свидетельств передачи вируса от человека к человеку»⁶.

Пандемия COVID-19 обнажила все слабые стороны глобальной и национальной систем здравоохранения и существующих национальных систем социальной защиты. По данным обновленного Всемирного социального доклада ООН 2020 г., 55 % населения мира находятся вне системы социальной защиты⁷.

⁵ Сайт Администрации Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64074> (дата обращения: 12.01.2021).

⁶ Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly // URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/> (дата обращения: 12.01.2021).

⁷ World social report 2020 // URL: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf> (дата обращения: 12.01.2021).

Что касается действующих систем социальной защиты, то, по мнению Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека, эти системы имеют, образно говоря, много «трещин», в которые «проваливаются» такие уязвимые группы населения, как пожилые люди, дети, инвалиды, женщины, занятые в неформальном секторе экономики, семьи рабочих мигрантов, беженцы и другие. Предпринимаемые государствами самостоятельные меры социальной помощи, по мнению международных правозащитных структур, являются недостаточными по охвату и носят временный характер, и при этом во многом недофинансированы⁸.

В целом можно сказать, что почти за год борьбы с пандемией COVID-19 каждое государство накопило свой опыт и выработало собственный метод борьбы с ней, однако еще ни одно из них, а также созданные ими институты глобального управления, включая специализированное учреждение системы ООН — ВОЗ, не знают, как победить коронавирус COVID-19. На данный момент как бы преодолен страх, однако сохраняется неопределенность из-за ситуации с пандемией и возможностью ее очередной волны.

Пандемия COVID-19 вернула мир в состояние глобального кризиса. По различным данным (ВОЗ и Центра исследований коронавируса Университета Хопкинса), пандемия COVID-19 затронула 188–216 стран и территорий. Согласно данным Международной организации труда, распространение коронавируса по всему миру привело к закрытию многих государств и ограничительным передвижениям внутри многих стран. Эти ограничения затронули около 5 млрд человек, включая 2,7 млрд работающих, составляющих 81 % всех занятых в мире людей. Только в четвертом квартале 2020 г. число работающих лиц сократилось на 7 %. Особо уязвимыми оказались работники неформального сектора экономики — 1,6 млрд людей. Данная категория потеряла работу и, следовательно, основные средства проживания. Среди них преобладают женщины. Согласно докладу Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека в 2020 г., число лиц, живущих в условиях крайней нищеты, выросло на 176 млн человек.

⁸ World social report 2020.

Очевидно, что при сохранении тенденции ухудшения показателей благополучия людей результаты и достижения многих Целей в области устойчивого развития будут провальными по сравнению с результатами, достигнутыми по Целям развития тысячелетия, прежде всего в деле искоренения нищеты, голода, улучшения качества всех условий образования и медицинского обслуживания.

Государства предпринимают различные меры экономического, социального, финансового и административного характера по смягчению негативных последствий пандемии COVID-19. Среди них имеются меры ограничительного характера, такие как ограничение свободы передвижения во времени и пространстве, социальная дистанция, ограничение в передвижениях пожилого населения, онлайн-образование, изоляция от общества в случае положительного теста и т.д.

Безусловно, подобные меры, уже опробованные в прошлом, дают свои положительные результаты в борьбе с коронавирусом, и некоторые из них остаются безальтернативными. Вместе с тем меры ограничительного характера создают возможность нарушения прав и свобод человека, охраняемых конституцией страны и международными договорами, участниками которых являются соответствующие государства.

Исходя из сказанного, а также из вероятности появления в ближайшем будущем пандемии другого типа, вопросы, связанные с нарушениями прав и свобод человека в условиях борьбы с пандемией в результате принятия властями государств законодательных и административных ограничений, будут иметь еще более актуальный характер. В связи с этим в дальнейшем нами будут затронуты некоторые аспекты такого порядка.

24 марта 2020 г. в Женеве председатели десяти договорных органов по правам человека системы ООН призвали власти государств обеспечить соблюдение прав человека при принятии государственных мер по борьбе с угрозой для здоровья населения в условиях пандемии вируса COVID-19. Председатели обратили внимание на необходимость тех мер, которые направлены на защиту прав на жизнь и здоровье и на обеспечение доступа к медицинской помощи для всех без какой-либо дискриминации. При этом уделено особое внимание уязвимым группам, которые могут быть наиболее подвержены угрозе COVID-19, в том числе пожилым людям, инвалидам, предста-

вителям меньшинств, коренным малочисленным народам, беженцам, лицам, ищущим убежище, мигрантам, заключенным, бездомным и живущим в нищете. Отдельно отмечают женщин, которые подвергаются непропорциональному риску, поскольку во многих обществах они обеспечивают уход за заболевшими членами семьи.

По мнению представителей договорных органов по правам человека, государства должны обеспечить адресную поддержку, в том числе финансовую, социальную и налоговую, тем, кто особенно уязвим, включая лиц без медицинской или социальной страховки. В тех странах, где введены комплексные ограничения передвижения, правительства должны использовать все имеющиеся средства для того, чтобы обеспечить доступ к образованию для детей и подростков, включая дистанционное обучение. Студенты с инвалидностью должны иметь равный доступ к образовательным возможностям.

Ими также была констатирована тенденция введения государствами строгих мер, которые затрагивают права человека, в том числе ограничение свободы передвижения и частной жизни. Такие меры, по их мнению, следует осуществлять только в соответствии с действующей правовой базой. В странах, где объявлено чрезвычайное положение, это должно быть временной и исключительной мерой, действительно необходимой и оправданной угрозой жизни населения. Чрезвычайное положение и любые другие меры по обеспечению безопасности должны быть основаны на принципах защиты прав и свобод человека⁹.

При введении чрезвычайного положения государствам необходимо соблюдать требования ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (далее — Пакт), участниками которого по состоянию на 1 января 2021 г. являются 117 государств.

Согласно п. 1 ст. 4 Пакта, во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о котором официально объявляется, соответствующее государство может принимать меры в отступление от своих

⁹ Договорные органы ООН по правам человека призывают применять подход на основе прав человека в борьбе с COVID-19 // URL: <https://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=R> (дата обращения: 12.01.2021).

обязательств по настоящему Пакту «только в такой степени, в какой это требуется остротой положения, при условии, что такие меры не являются несовместимыми с их другими обязательствами по международному праву». В пункте 2 ст. 4 Пакта перечислены статьи 6, 7, 8 (пункты 1 и 2), 11, 15, 16 и 18, по которым не разрешается каких-либо отступлений. По п. 3 ст. 4 Пакта государство, использующее право отступления, обязано информировать других государств — участников Пакта через Генерального секретаря ООН обо всех положениях, от которых оно отступает, а также о времени действия таких отступлений¹⁰.

Комитет по правам человека, осуществляющий международный контроль за выполнением государствами-участниками обязательств, взятых ими по Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., в своем Замечании общего порядка № 29 (2001) о чрезвычайном положении¹¹ дал руководящие ориентиры в отношении следующих аспектов отступления: официальное объявление чрезвычайного положения; официальное уведомление Генерального секретаря ООН; строгая необходимость и соразмерность любой принятой меры по отступлениям от положений; соответствие принятых мер другим международным обязательствам; недискриминация; запрет на отступление от некоторых не допускаемых к отступлению прав.

30 апреля 2020 г. Комитет по правам человека сделал Заявление об отступлениях от положений Пакта в связи с пандемией COVID-19¹². В нем Комитет отметил, что ряд государств — участников Пакта прибегли к чрезвычайным мерам по борьбе с пандемией COVID-19, однако они не представили официального уведомления об отступлении от положений Пакта, что является нарушением ст. 4 Пакта, требующей незамедлительного уведомления об этом. В связи с этим Комитет по правам человека, на основе этого заявления, еще раз напоминает государствам-участникам об их обязательствах по Пакту при осуществлении чрезвычайных полномочий в связи с пандемией

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах // URL: <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (дата обращения: 12.01.2021).

¹¹ См.: Замечание общего порядка № 29 (2001) — Отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением (статья 4 Пакта) // CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

¹² Документ ООН CCPR/C/128/2 от 30 апреля 2020 г.

COVID-19. К соблюдению подлежат следующие требования и условия.

Информация о положениях, к которым применяется отступление, и принятие такого отступления должно быть доведено до сведения других государств-участников через Генерального секретаря ООН. Уведомление со стороны государства-участника должно включать полную информацию о мерах в отступление от положений и четкое объяснение причин их принятия, а также полное документальное подтверждение любых принятых законов. Требование о незамедлительном уведомлении действует также в отношении новых мер и прекращения отступления. Комитет считает, что выполнение обязательства о незамедлительном уведомлении имеет важное значение для мониторинга ситуации.

Меры по отступлению могут отклоняться от изложенных в Пакте обязательств только в той степени, в какой это строго необходимо с учетом состояния здоровья населения. Их основная цель должна заключаться в восстановлении нормальных условий. Отступления должны, насколько это возможно, быть ограничены по продолжительности, географическому охвату и материальной сфере, и любые принятые меры, включая налагаемые в связи с ними санкции, должны быть пропорциональными по своему характеру.

Государства-участники не должны отступать от закрепленных в Пакте прав или применять принятое отступление, когда они в состоянии достичь своих целей в области общественного здравоохранения или других целей государственной политики, ссылаясь на возможность ограничения некоторых прав, таких, например, как предусмотренные в статье 12 (свобода передвижения).

Государства-участники не могут отступать от положений Пакта, отступление от которых не допускается — статьи 6 (право на жизнь), статьи 7 (запрещение пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также медицинских или научных экспериментов без согласия), пунктов 1 и 2 статьи 8 (запрещение рабства, работоторговли и подневольного состояния), статьи 11 (запрещение лишения свободы из-за невозможности выполнения договорного обязательства), статьи 15 (принцип законности в области уголовного законодательства), статьи 16 (призна-

ние правосубъектности каждого человека) и статьи 18 (свобода мысли, совести и религии) — или от других прав, которые имеют важное значение для поддержания прав, отступление от которых не допускается и которые содержатся в вышеупомянутых положениях, а также для обеспечения уважения верховенства права и принципа законности даже во время чрезвычайного положения в государстве, включая право на доступ к суду, право на надлежащие процессуальные гарантии и право жертв на получение эффективного средства правовой защиты.

Государства-участники должны уделять особое внимание обеспечению надлежащего состояния здоровья и медицинских услуг в местах лишения свободы, а также правам лиц, находящихся в условиях самоизоляции, и связанной с этими условиями повышенной угрозе бытового насилия.

Государства-участники не могут допускать в чрезвычайных ситуациях пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляла бы собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Они должны принять меры для обеспечения того, чтобы публичные выступления в связи с пандемией COVID-19 не представляли бы собой выступления или подстрекательство к действиям против конкретных маргинализированных или уязвимых групп, включая меньшинства и иностранных граждан.

По мнению Комитета по правам человека, важными гарантиями обеспечения того, чтобы государства-участники, прибегающие к чрезвычайным полномочиям в связи с пандемией COVID-19, выполняли свои обязательства по Пакту, являются свобода выражения мнений и доступ к информации.

Эти положения являются общими руководящими указаниями; государства — участники Пакта могут привнести в них свой вклад в виде хорошей национальной практики, которая может быть воспринята другими государствами — участниками Пакта и международными правозащитными структурами, включая договорные органы по правам человека системы ООН при рассмотрении индивидуальных сообщений (жалоб) о нарушении положений Пакта государством-участником.

В качестве такого примера можно указать Постановление Апелляционного суда Португалии от 11 ноября 2020 г., поддержавшее жалобу четырёх жителей против регионального Управления здравоохранения Азорских островов, на основе

административного акта которого эти четыре жителя были помещены на карантин после положительного теста на коронавирус. Решающее значение для решения об изоляции таких лиц от общества, по мнению Суда, имеет заключение врача, который обладает сертификатом деятельности в этой сфере медицины. Такой врач, по мнению суда, должен изучить симптомы больного, сопоставить их с результатом теста и на их основе составить медицинское заключение. Только на основе такого медицинского заключения можно задействовать действующие законодательные правила и полномочия административных органов по направлению соответствующего лица на карантин в качестве оправданной административной ограничительной меры для защиты здоровья общества.

В условиях борьбы с пандемией коронавируса COVID-19 чрезвычайно важное значение приобретает также вопрос об исполнении государством конституционального социального обязательства по отношению к своим гражданам, от которого сильно зависит высокая степень обеспечения экономических и социальных прав каждого человека, подпадающего под юрисдикцию этого государства.

В этом контексте актуальным становится вопрос о природе обязательств государств по международным договорам об экономическом и социальном праве человека. Разъяснения по данному вопросу даны в Замечании общего порядка № 3 (1990)¹³ Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, который осуществляет международный контроль за выполнением государствами-участниками обязательства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, участниками которого по состоянию на 1 января 2021 г. является 171 государство.

Комитет отмечает, что полное осуществление прав, закрепленных в Пакте, может достигаться «постепенно», однако меры по достижению этой цели должны быть приняты в течение разумного короткого времени. Такие меры должны быть осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признаваемых в Пакте. Эта концепция о постепенном осуществлении прав вытекает из положений самого Пакта о постепенном осуществлении прав и

¹³ См.: Замечание общего порядка № 3 (1990) — Природа обязательств государств- участников (пункт 1 статьи 2 Пакта) // Документ ООН E/1991/23.

признании наличия сдерживающих факторов, обусловленных ограниченным наличием ресурсов. Концепция основана на гибкости, отражающей реалии современного мира и те трудности, с которыми сталкивается любая страна при обеспечении полного осуществления экономических и социальных прав. Однако фразу «постепенное осуществление», по замечанию Комитета, следует рассматривать в свете цели Пакта, которая заключается в установлении для государств-участников четких обязательств в отношении полного осуществления соответствующих прав. Тем самым, как считает Комитет, устанавливается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели. Комитет уточнил еще одну деталь концепции постепенного осуществления прав, что, на наш взгляд, очень актуально в условиях борьбы с пандемией. Он считает: «Любые умышленные регрессивные меры в этой связи потребовали бы самого тщательного рассмотрения и изучались бы в исчерпывающем обосновании с учетом всей совокупности прав, предусмотренных в Пакте, и в увязке с полным использованием максимума наличных ресурсов».

Как данное положение понимается на национальном уровне? Приведем свежий пример из судебной практики ЮАР.

Жалоба истцов против Министра начального образования ЮАР и министерств образования восьми провинций ЮАР (ответчики) рассматривалась подразделением Газтенга (г. Претория) Верховного суда ЮАР. В жалобе (дело № 22586/2020) говорилось о нарушении истцами конституционных прав и установленных законом обязанностей Национальной программы школьного питания (далее — НПШП), ежедневно предоставляющей питание обучающимся, подпадающим под определенную категорию, независимо от того, посещают они школу или учатся дистанционно из-за пандемии COVID-19.

Фактически проблема заключалась в следующем. Из-за пандемии COVID-19 в ЮАР школы были закрыты на 12 недель, из которых 2 недели были каникулами. Обычно дети не получают питание во время каникул. На период, когда школы были закрыты, детям было предложено обучаться дистанционно с помощью онлайн-трансляций и сетевых ресурсов, предоставленных Министерством начального образования. В условиях онлайн-обучения более 9 млн школьников остались без еды, многие из которых были из бедных семей, для которых школь-

ное питание являлось единственным средством кормления. Истцы обратились в суд с призывом принять постановление, обязывающее Министра начального образования и министров образования восьми провинций ЮАР соблюдать конституционное право на питание определенных категорий детей. 17 июля 2020 г. столичное подразделение Верховного суда ЮАР вынесло решение, в частности гласящее следующее:

Министр нарушает конституционное обязательство. «Учащиеся независимо от того, возобновили ли они занятия в своих школах, имеют право на ежедневное питание в соответствии с Национальной программой школьного питания». Суд указал Министру начального образования ЮАР на необходимость без промедления обеспечить выполнение НПШП и, следовательно, гарантировать ежедневное питание всех соответствующих обучающихся, чтобы обеспечить надлежащее осуществление прав обучающихся на образование и повысить их способность к обучению, независимо от того, ходят в школу или учатся вне школы в результате пандемии COVID-19.

Данное решение Верховного суда ЮАР полностью соответствует мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недопущении регрессивных мер при осуществлении жизненно важных социальных прав, тем более в условиях борьбы с пандемией в отношении уязвимой группы общества (в этом случае детей из бедных семей).

Современное общество должно быть готово к любым новым вызовам пандемии, в том числе тем, которые могут иметь международно-правовые последствия в виде нарушения фундаментальных прав и свобод человека.

Список литературы

1. Владимиров А. И. «Вызовы», «Риски», «Опасности», «Угрозы», «Кризисы», «Катастрофы» и «Крах» как важные категории политологии и теорий войны // URL: http://www.kadet.ru/lichno/vlad_v/ocenka_riskov.htm (дата обращения: 12.01.2021).
2. Договорные органы ООН по правам человека призывают применять подход на основе прав человека в борьбе с COVID-19 // URL: <https://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=R> (дата обращения: 12.01.2021).
3. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. «Более безопасный мир: наша общая ответственность» /

Док. ООН А/59/562. 2 December 2004 // URL: https://undocs.org/pdf/symbol_ru/A/59/565 (дата обращения: 12.01.2021).

4. Замечание общего порядка № 29 (2001) — Отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением (статья 4 Пакта) // ССР/С/21/Rev.1/Add.11.

5. Замечание общего порядка № 3 (1990) — Природа обязательств государств- участников (пункт 1 статьи 2 Пакта) // Документ ООН E/1991/23.

6. Заявление об отступлениях от положений Пакта в связи с пандемией COVID-19 // Документ ООН ССР/С/128/2 от 30 апреля 2020 г.

7. Международный пакт о гражданских и политических правах // URL: <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/ССР.aspx> (дата обращения: 12.01.2021).

8. Официальный сайт Администрации Президента Российской Федерации // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64460> (дата обращения: 12.01.2021).

9. Права человека и вызовы XXI века : учебное пособие / под ред. А. Х. Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РУДН. С. 6–44.

10. Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly // URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/> (дата обращения: 12.01.2021).

11. World social report 2020 // URL: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/01/World-Social-Report-2020-FullReport.pdf> (дата обращения: 12.01.2021).

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОЦЕНКАХ РАБОТЫ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

ПЕТРЕНКО ЕЛЕНА СЕРАФИМОВНА

*Директор по науке фонда «Общественное мнение», член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, кандидат философских наук
E-mail: petrenko@fom.ru*



В ходе неофициального брифинга в Совете по правам человека 9 апреля 2020 года Верховный комиссар ООН по правам человека Мишель Бачелет призвала к срочным и всесторонним действиям, чтобы коронавирусная инфекция COVID-19 не привела к «еще более масштабному неравенству» на фоне страданий большого числа людей¹.

«Каждый человек, без исключения, имеет право на получение жизненно необходимой медицинской помощи, и ответственность за предоставление этих услуг лежит на правительстве. Нехватка ресурсов или использование государственных или частных схем страхования никогда не должны служить оправданием для дискриминации в отношении определенных групп пациентов. Каждый человек имеет право на здоровье», — совместное заявление экспертов ООН по правам человека.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека предоставило рекомендации по принятию ответных мер в борьбе с распространением коронавирусной инфекции COVID-19, ориентированные на права человека:

- Политика в области здравоохранения должна учитывать не только медицинские аспекты пандемии, но и правозащитные и гендерные последствия действий, принимаемых в рамках ответных мер в области здравоохранения.

¹ Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19 // Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis> (дата обращения: 25.11.2020)

- Ограничительные меры, такие как социальное дистанцирование и самоизоляция, должны учитывать потребности людей, которые полагаются на поддержку других в еде, одежде и др. Многие люди, в том числе с инвалидностью, полагаются в этих аспектах на семью и социальные службы.
- Люди, лишённые свободы, в том числе находящиеся в тюрьмах, следственных изоляторах, иммиграционных центрах и других местах принудительного содержания, подвергаются повышенному риску заражения в случае вспышки заболевания. Их положение должно быть отдельно рассмотрено при планировании и реагировании на кризисные ситуации.

Соблюдение всех прав человека, включая экономические, социальные, культурные, гражданские и политические права, имеет основополагающее значение среди мер реагирования в области здравоохранения и восстановления после пандемии.

Лечение должно быть доступно всем без какой-либо дискриминации, в том числе наиболее уязвимым группам населения. Это предусматривает преодоление имеющихся барьеров при доступе к медицинскому обслуживанию и обеспечение того, чтобы никому не было отказано в своевременном и надлежащем лечении из-за нехватки средств для его оплаты, по дискриминирующему признаку, включая возраст, инвалидность, пол или сексуальную ориентацию, или по причине стигмы, препятствующей получению необходимого лечения.

Предприниматели самостоятельно несут ответственность за соблюдение прав человека в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН даже в тяжелой экономической ситуации и в период кризиса, связанного со здоровьем населения, а также независимо от того, как правительства выполняют свои собственные обязательства.

Государственные меры по смягчению экономического воздействия COVID-19 в виде экономической помощи, программ стимулирования или других целевых вмешательств в пользу коммерческих предприятий должны накладывать на компании-бенефициары обязанность следовать Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН. В центре государственных мер по поддержке

компаний в период кризиса должна быть защита работников, особенно находящихся в наиболее тяжелых ситуациях.

Результаты социологического опроса ФОМ двухгодичной давности (1 500 россиян 18+, 2018 г.) свидетельствовали: 40 % респондентов негативно оценивают деятельность российских судов и судей; положительно — только 24 %; остальные 36 % затруднились с ответом. При этом 46 % российских граждан были согласны с мнением, что суды часто выносят несправедливые приговоры и только 27 % с мнением, что суды редко выносят несправедливые приговоры, остальные 27 % затруднились ответить.

Летом 2020 года более трети опрошенных ФОМ россиян 18+ имели опыт тесного взаимодействия с российскими судами. В той или иной роли участвовали в судебном разбирательстве 39 % респондентов (13 % — в качестве свидетелей, 10 % — являлись истцами, 8 % — ответчиками, 7 % — потерпевшими, 5 % — подсудимыми и 3 % представляли собой иных участников судебного процесса — адвокатов, судей, присяжных).

В целом деятельность российских судов и судей по-прежнему оценивается в основном отрицательно (41 % от всех опрошенных). Положительно воспринимают ее 25 % респондентов. Затруднились с ответом — 34 %. Со времени проведения предыдущего опроса (август 2019 года) особых изменений в характере оценок не произошло (42 %, 23 % и 35 % соответственно).

Чаще других негативно оценивали деятельность судов жители Москвы (55 %), крупных городов с населением от 250 тысяч до 1 миллиона человек (47 %). Сельские жители и респонденты, проживающие в поселках городского типа, были настроены не столь критично (отрицательно оценивали работу судей 34 и 36 % соответственно). Впрочем, положительно оценило деятельность судов 24–28 % населения всех типов населенных пунктов. Исключение составили москвичи — всего лишь 15 % признало положительной деятельность судов.

На уровне федеральных округов выделяются Уральский и Сибирский округа. Опрошенные жители считают работу судов скорее положительной (38 % и 32 % соответственно), нежели отрицательной (33 % и 31 % соответственно). Респонденты из Уральского и Сибирского округов чаще прочих считают, что судьи не берут взятки (36 % и 35 %).

Противоположная картина в Дальневосточном, Южном и Северо-Кавказском округах: 51 %, 52 %, 49 % — оценивают деятельность судей негативно, одобрительно же — 23 %, 20 % и 21 % соответственно. Большая часть участников опроса из Дальневосточного, Южного и Северо-Кавказского округов чаще респондентов из других федеральных округов считает, что судьи взятки берут (53 %, 58 % и 76 % соответственно). Приведенные результаты опроса свидетельствуют, что между оценками работы судов респондентами и степени их коррумпированности существует определенная взаимосвязь.

Судя по распределению ответов на вопрос «работают ли сегодня российские суды лучше или хуже, чем несколько лет назад?», наблюдается хотя и слабый, но все же рост позитивных оценок работы судов. Треть опрошенных (29 %) считает, что суды стали работать лучше (в прошлом году лишь 16 %), 23 % полагают, что хуже (26 % — в 2019 году), 9 % не ощутили существенных перемен (24 % — 2019 год). *Таким образом, несколько увеличился процент россиян, ощутивших улучшение в работе судебной системы.*

Показательно, что улучшения в работе судебной системы наиболее отчетливо ощутили люди молодые из возрастных групп 18–30 лет — 38 % и 31–45 лет — 32 %. Также прослеживается связь материального положения и восприятия изменений в работе судов. Участники опроса с хорошим материальным положением чаще видят улучшение в судебной системе (37 %), по сравнению с теми, чье материальное положение плохое (24 %). Позитивные изменения в работе судов в равной степени ощутили жители городов-миллионников, городов с населением от 250 тыс. до 1 млн человек (31 %) и сел.

Однако жители столицы придерживаются особого мнения: 32 % москвичей считают, что российские суды стали работать хуже, 23 % полагают, что лучше, для 12 % ситуация не изменилась.

Одним из существенных факторов, влияющих на оценки работы судов, является вопрос о справедливости выносимых приговоров. Без малого половина россиян (45 %) считают выносимые приговоры чаще несправедливыми. Противоположного мнения придерживается около трети (32 %) респондентов. Еще 23 % затруднились с ответом на этот вопрос.

Мнения участников судебных разбирательств более радикальны (51 %, 31 % и 18 % соответственно). Люди, принимавшие участие в судебных процессах, чаще считают их результаты несправедливыми. Однако при этом среди них процент удовлетворенных решением суда такой же, как и в целом по всем респондентам.

Следует отметить, среди примеров несправедливых приговоров в ответах респондентов фигурируют, как, на их взгляд, излишне мягкие (в основном по отношению к известным медийным персонам, чиновникам), так и излишне строгие (в отношении «простых людей», знакомых, соседей).

Тем не менее ситуация с судебными решениями по ощущению респондентов улучшилась в сравнении с 2019 годом. По результатам предыдущего опроса 52 % респондентов считали вынесенные приговоры несправедливыми и всего 25 % — справедливыми. Изменения мнения респондентов в лучшую сторону на 7 процентных пунктов можно отметить как весьма существенные. Немаловажно и то, что и среди участников судебных процессов, по сравнению с 2019 годом, выросло число тех, кто считает выносимые судом приговоры справедливыми.

Ответы на вопрос «должны ли суды в своей деятельности быть независимыми или подконтрольными руководству страны» в сравнении с предшествующим опросом также претерпели изменения. Если в 2019 году 43 % опрошенных считало, что суды должны быть независимыми от руководства страны, то в 2020 году — таких 53 % (на 10 процентных пунктов больше). В 2019 году 41 % респондентов утверждали, что суды должны быть подконтрольны руководству страны. В опросе 2020 года так ответили 36 % (на 5 процентных пунктов меньше).

Резюмируя результаты опроса, можно предположить, что, вполне осознавая несовершенство судебной системы Российской Федерации и ее конкретные проблемы (коррупционность, превалирование несправедливых приговоров), россияне также отмечают и постепенное улучшение ситуации.

Список литературы

1. Защита прав человека в условиях пандемии COVID-19. Официальный сайт ООН // URL: <https://www.un.org/ru/coronavirus/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis> (дата обращения: 25.11.2020).

Сессия II
**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ
ПАНДЕМИИ: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ**

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР, СВЯЗАННЫХ С ПАНДЕМИЕЙ

МУХАМЕТГАЛИЕВ ФАНИС ХАРИСОВИЧ

*Уполномоченный по правам человека
в Республике Марий Эл
E-mail: fanisxm@yandex.ru*



С марта 2020 года в России в связи с распространением коронавирусной инфекции, признанной Всемирной организацией здравоохранения пандемией, предпринимаются беспрецедентные правовые меры по преодолению имеющих место негативных последствий.

К настоящему времени на федеральном и региональном уровнях принято множество актов, включая документы нормативного, рекомендательного и информационного характера. Они охватили разные сферы жизнедеятельности. Только в Марий Эл издано около 50 республиканских актов (в том числе законов — 2, указов Главы — 20, постановлений Правительства — 23).

Это обуславливает необходимость изучения, в том числе со стороны института уполномоченных, состояния и изменений современного российского законодательства в условиях экстренного реагирования на новые вызовы, оценки полноты правового регулирования ограничительных мероприятий, их соразмерность с точки зрения соблюдения стандартов в области прав человека.

Одними из основных документов, затрагивающих права человека, наиболее обсуждаемых среди населения, правозащитников, различных экспертов, являются региональные акты, устанавливающие ограничения и запреты в связи с коронавирусом.

В Марий Эл режим повышенной готовности введен с 17 марта 2020 г. указом Главы республики¹, предусматривающим

¹ Указ Главы Республики Марий Эл от 17 марта 2020 г. № 39 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на тер-

комплекс мер, направленных на предупреждение распространения коронавирусной инфекции и минимизацию ее последствий.

Указанный режим неоднократно продлевался с поэтапным снятием ряда ограничительных мер, в настоящее время — продлен до 15 января 2021 г.

Большинство граждан отнеслись с пониманием к принятым мерам, хотя столкнулись с новыми явлениями такими как «самоизоляция», «нерабочие дни», «дистанционная работа», «дистанционное образование», правовая природа которых была не до конца ясна.

У части общества имелись сомнения в законности ряда ограничений, например, насчет запрета проведения публичных мероприятий, правомочности региональных властей по введению специальных режимов, их подзаконного регулирования.

Бесспорно, необходимо учитывать тот факт, что в целях сохранения жизни и здоровья многих россиян все меры принимались, что называется «с колес», все делалось впервые, и это неизбежно влечет за собой отставание правовой базы. Это обусловлено, прежде всего сложностью нормативного регулирования в условиях стремительно меняющихся обстоятельств.

Указанные обстоятельства приводят к конфликтам, по которым граждане обращаются и к уполномоченным по правам человека. Такие обращения были и в адрес Уполномоченного по правам человека в Республике Марий Эл.

В частности, не единичны жалобы на положения Указа Главы Республики Марий Эл от 17 марта 2020 г. № 3 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Республики Марий Эл в связи с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19)», устанавливающего запрет на проведение публичных мероприятий с очным присутствием граждан в период действия режима повышенной готовности.

Согласно доводам заявителей, указ не соответствует Федеральному закону от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (да-

ритории Республики Марий Эл в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // URL: <http://mari-el.gov.ru/pravo/Pages/2020/head-decrees-2020.aspx> (дата обращения: 19.11.2020).

лее — Федеральный закон о митингах)², который содержит конкретный и исчерпывающий перечень оснований для отказа в проведении публичного мероприятия, и право на проведение мирных собраний может быть ограничено только федеральным законом.

Вместе с тем Глава республики, издавая данный указ, строго руководствовался требованиями федерального законодательства, в том числе постановлениями Главного санитарного врача Российской Федерации, предписывающими руководителям регионов ограничить проведение массовых мероприятий (в частности, п. 1.6 постановления Главного санитарного врача Российской Федерации от 13 марта 2020 г. № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19»)³.

Кроме того, его положения были оценены судом. Так, решением Верховного Суда Республики Марий Эл от 19 октября 2020 г. № За-103/2020⁴ рассматриваемый указ (в редакции от 16 октября 2020 г.) признан соответствующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в том числе Конституции Российской Федерации⁵ (ч. 3 ст. 55, ч. 1 ст. 72, ч. 2 и 5 ст. 76), Федеральным законам от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶,

² Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13 марта 2020 № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Верховного суда Республики Марий Эл от 19 октября 2020 г. № За-103/2020 «О признании недействующим Указ Главы Республики Марий Эл от 17 марта 2020 года № 39 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Республики Марий Эл в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в части запрета на проведение публичных мероприятий» // URL: https://vs--mari.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_or=doc&number=1150989&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 11.11.2020).

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁷, от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁸.

Суд указал, что Глава республики, вводя режим повышенной готовности и устанавливая обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения в виде ограничительных мер, в том числе запрет проведения публичных мероприятий, действовал в пределах своих полномочий.

Аналогичные выводы о правомерности регулирования на региональном уровне комплекса ограничительных мероприятий сделаны также судами при рассмотрении сходных споров в г. Москве, Московской, Астраханской, Оренбургской, Иркутской, Ивановской областях.

Несмотря на сложившуюся однозначную судебную практику в рассматриваемой сфере, устранившую некоторые сомнения в законности ограничительных мер, связанных с пандемией, хотелось бы обратить внимание на ряд проблем их правового регулирования, имеющих место, на наш взгляд, из-за несовершенства федерального законодательства, в том числе влекущего за собой разнообразный подход в регионах к урегулированию однородных общественных отношений.

Первая проблема — это отсутствие в регионах единой техники введения и обновления «коронавирусных» правил.

Ограничения вводились разными органами власти. Чаще всего это были главы субъектов, иногда — правительства регионов. Законодательные органы дистанцировались от данного вопроса.

Запреты объявлялись в форме указов или постановлений (нормативные подзаконные акты, устанавливающие общеобязательные правила), либо распоряжений (ненормативные акты, издаваемые по оперативным вопросам, как правило, адресованные органам власти либо касающиеся конкретной ситуации, не требующей нормативного регулирования).

⁷ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Например, в 27 регионах из 85 режим повышенной готовности введен распоряжениями⁹. В Республике Карелия, Ростовской, Рязанской, Саратовской и ряде других областей ограничения введены распоряжениями губернаторов, в республиках Алтай, Бурятия, Калмыкия, Челябинской области — распоряжениями правительства.

Исходя из степени важности вопроса, ограничения, связанные с пандемией, полагаю, правильнее вводить постановлениями и указами, а не распоряжениями.

Процедура издания постановлений и указов сложнее, предусматривает привлечение более широкой экспертизы, гарантирует обязательную публикацию правового акта, что немало важно для соблюдения прав человека.

В Марий Эл нормативные правовые акты Главы республики издаются только в форме указов, что прямо закреплено законом (ч. 2 ст. 10 Закона Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл») ¹⁰. Кстати, суд в первую очередь дает оценку соблюдению данного требования.

Следующая проблема — это путаница понятий «публичные мероприятия» и «массовые мероприятия», стирание различий между ними: в региональных «ограничительных» актах публичные мероприятия то перечисляются наряду с массовыми (Республики Крым, Марий Эл, Тыва, Московская, Пензенская, Брянская области и др.), то описываются как разновидность массовых мероприятий (Белгородская область, Пермский край), либо вообще не упоминаются (Республики Татарстан, Мордовия, Ставропольский край, Кировская, Оренбургская, Волгоградская области и др.).

При этом не ясны правила для одиночных пикетов, которые по Федеральному закону о митингах относятся к публичным мероприятиям, но, очевидно, не являются массовыми.

Имеют место и юридические коллизии. Приведу простой пример такого противоречия.

Федеральный закон о митингах запрещает участникам публичных мероприятий скрывать лица, в том числе использовать маски (пункт 1 части 4 статья 6).

⁹ Справочная информация: «Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание формажором» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

При этом есть регионы, где при режиме повышенной готовности нет полного запрета на проведение публичных мероприятий (Республики Башкирия, Карелия, Смоленская область, Пермский край), но есть требования либо рекомендации сохранять дистанцию между демонстрантами и использовать медицинские маски. Получается — маску надел — штраф, маску снял — тоже штраф.

Понятно, что ношение медицинских масок не всегда должно рассматриваться правоприменителем как правонарушение, в каждом конкретном случае следует учитывать обстоятельства. Однако формальные основания для прекращения публичного мероприятия, повод для доставления (задержания) участников акций и привлечения их к ответственности (например, по ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ)¹¹ есть.

Какая правовая норма имеет приоритет в данном случае — это остается вопросом, что порождает возможность произвольного их применения. Неопределенность в правовых нормах сама по себе представляется ограничением: она лишний повод для конфликтных ситуаций.

Полагаю, что обозначенные проблемы можно решить только на федеральном уровне.

В идеале — это принятие специального федерального закона, устанавливающего единые стандарты для ограничительных мер, вводимых регионами в связи с кризисными ситуациями.

Очевидно, что сегодня также имеются предпосылки к кардинальному совершенствованию Федерального закона о митингах, связанные не только с пандемией, но и с другими обстоятельствами (*например, практикой Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 4 июня 2020 г. № 27-П¹², от 1 ноября 2019 г. № 33-П¹³) по признанию неконституци-*

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 ноября 2019 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 6 статьи 5 Закона Респуб-

онными отдельных положений региональных законов (Самарской области и Республики Коми) о публичных мероприятиях).

Результаты мониторинга действующего законодательства в период эпидемиологического кризиса свидетельствуют о необходимости его совершенствования в различных правоотношениях, своевременного приспособления в рамках реагирования на распространение вируса.

В частности, особого внимания требуют вопросы соблюдения прав человека в местах принудительного содержания и их правового регулирования в период пандемии.

Люди, находящиеся в тюрьмах, следственных изоляторах, иммиграционных центрах и других местах содержания под стражей, подвергаются повышенному риску заражения в случае вспышки заболевания. Их положение должно быть отдельно рассмотрено при планировании и реагировании на кризисные ситуации.

Например, в связи со сложной эпидемиологической ситуацией решением начальника Марийского регионального управления ФСИН по согласованию с прокурором республики в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Республике Марий Эл был введен режим особых условий с 6 апреля по 6 мая 2020 г. (приказ от 7 апреля 2020 г. № 122).

Поскольку указанными мерами не удалось до конца локализовать очаг заболевания в данном изоляторе, по согласованию с прокурором региона принято решение о повторном введении режима особых условий с 6 мая по 5 июня 2020 г. (приказ от 15 мая 2020 г. № 154), то есть фактически он был продлен еще до 30 суток, хотя статья 48 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»¹⁴ в случае эпидемии не предусматривает такой возможности.

Однако практика показала, что указанная мера была вынужденной, оправданной и эффективной, потому что благодаря ей удалось предотвратить распространение заболевания коронавирусом в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Республике Марий Эл.

лики Коми "О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми" в связи с жалобами граждан М. С. Седовой и В. П. Терешонковой" // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Законодатель предусмотрел возможность продления режима особых условий на тридцать суток только в исправительных учреждениях (статья 85 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации)¹⁵, но лишь в случаях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения, при массовых беспорядках, при групповых неповиновениях осужденных.

Отсутствие таких случаев, как эпидемия (пандемия) в перечне оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 85 указанного Кодекса, по которым может быть введен режим особых условий в исправительном учреждении, а также механизма продления указанного режима в местах содержания под стражей не отвечает реалиям сегодняшнего дня с точки зрения охраны здоровья граждан, с другой стороны — порождает возможность произвольного применения рассматриваемых правовых норм и неправомерного ограничения прав осужденных, подозреваемых, обвиняемых и их представителей (адвокатов, родственников и т.д.).

При таких обстоятельствах вышеназванные правовые нормы явно подлежат корректировке.

Также, на наш взгляд, федеральное законодательство, регламентирующее вопросы организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы (постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1466¹⁶, приказ Минюста России от 28 декабря 2017 г. № 285¹⁷), не охватывает всю специфику отношений, возникающих в случае невозможности ее оказания в медицинских организациях уголовно-исполнительной системы (далее — УИС) при массовом заболевании инфекционными болезнями указанных лиц и самих сотрудников.

¹⁵ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1466 «Об утверждении Правил оказания лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также приглашения для проведения консультаций врачей-специалистов указанных медицинских организаций при невозможности оказания медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Приказ Минюста России от 28 декабря 2017 г. № 285 «Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В частности, вышеуказанные подзаконные акты не регламентируют взаимоотношения территориальных органов и учреждений ФСИН с региональными органами управления здравоохранением, которые играют ключевую роль в перепрофилировании медицинских организаций для лечения больных с коронавирусом, решении различных вопросов правового, организационного, финансового характера, которые невозможно решить в рамках соглашений, заключаемых непосредственно между учреждениями ФСИН и такими медицинскими организациями.

К примеру, в Марий Эл указанные пробелы устранили путем заключения 17 апреля 2020 г. Соглашения о взаимодействии между Министерством здравоохранения Республики Марий Эл и Управлением ФСИН России по Республике Марий Эл, несмотря на то, что крайне остро стоял вопрос о возможностях медицинских организаций республики удовлетворять потребности учреждений УИС.

По данному соглашению региональное министерство здравоохранения взяло на себя обязательства оказывать консультативно-методическую помощь ФКУЗ «Медико-санитарная часть № 12» ФСИН России по вопросам диагностики и лечения новой коронавирусной инфекции, организовывать дистанционное, круглосуточное консультирование медицинских работников указанного учреждения врачами-специалистами республиканского уровня, осуществлять госпитализацию подозреваемых, обвиняемых, осужденных, нуждающихся в проведении длительной вентиляции легких.

Представляется, что с целью обеспечения единообразного правового регулирования во всех субъектах Российской Федерации на федеральном уровне необходимо установить специальный порядок взаимодействия территориальных органов и учреждений ФСИН с региональными органами управления здравоохранением в период пандемии.

Такой порядок, например, в виде типового регламента могло бы разработать и утвердить Министерство юстиции Российской Федерации совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Как показывает практика правозащитной деятельности, в условиях действия специальных режимов в местах принудительного содержания ФСИН, МВД востребована организация дистанционного приема граждан региональными уполномо-

моченными по правам человека, членами ОНК, адвокатами, родственниками с использованием видео-конференц-связи (далее — ВКС), причем с обеспечением при этом конфиденциальности общения между ними.

Однако не во всех следственных изоляторах и колониях имеется возможность организации ВКС, если имеется, то лишь посредством оказания услуг коммерческими организациями, на платной основе.

В изоляторах временного содержания и центре временного содержания иностранных граждан, подведомственных МВД по Республике Марий Эл, такой возможности нет совсем.

Поэтому обеспечение равного доступа граждан, находящихся в местах принудительного содержания, на прием по личным вопросам с использованием ВКС в период действия специальных режимов является одной из ключевых проблем, решение которой требует правовой и технической проработки, финансовых вливаний, прежде всего на федеральном уровне.

На этом фоне привлекательной могла бы являться реализация под эгидой ФСИН и МВД России целевых пилотных проектов на базе тех регионов, где уже имеются определенные поддвижки в этом направлении (г. Москва, Республика Татарстан) с последующей их трансляцией в другие регионы в случае положительного результата.

Например, временные Методические рекомендации¹⁸ по работе ОНК и учреждений УИС в условиях борьбы с пандемией коронавируса предусматривают реализацию пилотного проекта в УФСИН г. Москвы — организацию «Дистанционной Кабины» для связи по видеоконференции заключенных со своими адвокатами и членами ОНК.

Таким образом, коронавирус «обнажил» немало проблем правового и организационного характера, затрагивающих права человека и требующих совершенствования нормативной базы по обсуждаемым вопросам, над решением которых придется совместно работать органам власти всех уровней, в том числе с учетом мнения правозащитников, как государ-

¹⁸ Временные Методические рекомендации по работе ОНК и учреждений УИС в условиях борьбы с пандемией коронавируса // URL: https://ombudsmanrf.org/pravo/news/gorjachie_dokumenty/view/vremennye_metodicheskie_rekomendacii_po_rabote_onk_i_uchrezhdenij_uis_v_uslovijakh_borby_s_pandemiej_koronavirusa (дата обращения: 08.11.2020).

ственных, так и общественных. Главное — найти разумный баланс частных и публичных начал.

Список литературы

1. Временные Методические рекомендации по работе ОНК и учреждений УИС в условиях борьбы с пандемией коронавируса // URL: https://ombudsmanrf.org/pravo/news/gorjachie_dokumenty/view/vremennye_metodicheskie_rekomendacii_po_rabote_onk_i_uchrezhdenij_uis_v_uslovijakh_borby_s_pandemiej_koronavirusa (дата обращения: 08.11.2020).

2. Закон Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 13 марта 2020 № 6 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-2019» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

6. Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 1466 «Об утверждении Правил оказания лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также приглашения для проведения консультаций врачей-специалистов указанных медицинских организаций при невозможности оказания медицин-

ской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Приказ Минюста России от 28 декабря 2017 г. № 285 «Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Решение Верховного Суда Республики Марий Эл от 19 октября 2020 г. № 3а-103/2020 «О признании недействующим Указа Главы Республики Марий Эл от 17 марта 2020 года № 39 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Республики Марий Эл в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в части запрета на проведение публичных мероприятий» // URL: https://vs--mari.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1150989&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 11.11.2020).

11. Справочная информация: «Коронавирус (COVID-19). Введение режима повышенной готовности в субъектах Российской Федерации. Признание форс-мажором» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. Указ Главы Республики Марий Эл от 17 марта 2020 г. № 39 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Республики Марий Эл в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // URL: <http://mari-el.gov.ru/pravo/Pages/2020/head-decrees-2020.aspx> (дата обращения: 19.11.2020).

14. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

16. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

18. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБСЕРВАЦИИ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-2019

КАРТАШОВА ЕЛЕНА ГЕННАДЬЕВНА

Уполномоченный по правам человека

в Томской области

E-mail: ombudsman@ombudsman.tomsk.ru



Борьба с пандемией COVID-2019 полностью изменила сложившийся жизненный уклад миллионов людей. Для предотвращения распространения нового опасного заболевания во всем мире предпринимаются чрезвычайные меры, большинство из которых напрямую связано с ограничением прав человека. В наш лексикон прочно вошли новые слова, которые мы не использовали раньше. Одно из этих слов — обсервация.

В Российской Федерации, в числе прочих мероприятий борьбы с распространением COVID-2019, обсервация применяется как мера противодействия, предусматривающая заселение людей в специальные помещения для наблюдения. Именно так эта мера была обозначена в марте 2020 года в постановлениях Главного государственного санитарного врача Российской Федерации № 7 и № 9, которые регламентировали меры по недопущению распространения COVID-2019.

Сам термин «обсервация» известен давно. Еще в 1893 году на международной санитарной конференции в г. Дрездене обсервация была признана медико-санитарной мерой, применяемой к человеку в соответствии с продолжительностью инкубационного периода заболевания. Однако в то время соблюдение прав человека не было в числе приоритетных задач для государственных структур, поэтому проблемы людей в изоляции широко не обсуждались.

В период масштабного развертывания обсерваторов — это весна и лето 2020 года — мы увидели, что четких правовых норм, регулирующих вопросы изоляции и ограничений, не было. В ряде случаев люди стали высказывать обоснованные нарекания по поводу того, как был организован процесс обсервации.

Для анализа ситуации с соблюдением прав граждан, помещенных в обсерваторы, важно было определиться с правовой природой этого явления. Современная обсервация — это медицинское наблюдение в условиях изоляции за лицами, находившимися в контакте с больными карантинными инфекциями или выезжающими за пределы очага карантинной болезни. Обсервация включает комплекс изоляционно-ограничительных, лечебно-профилактических и противоэпидемических мероприятий, направленных на предотвращение распространения инфекционных заболеваний.

19 августа 2020 года появились рекомендации Всемирной организации здравоохранения относительно карантина лиц, контактирующих с больными COVID-2019. В этом документе, в частности, подчеркивается, что лица, помещенные под наблюдение, нуждаются в доступе к медицинскому обслуживанию, к финансовой, социальной и психологической поддержке; защите; а также в поддержании их основных потребностей, включая еду, воду, гигиену, общение и другие предметы первой необходимости для них самих и для членов семьи и детей, которых они содержат или о которых заботятся.

Очень важная рекомендация Всемирной организации здравоохранения состоит в том, что власти должны гарантировать на период карантина адекватное питание, доступ к питьевой воде, гигиену и связь. Первоочередное внимание следует уделять потребностям уязвимых групп населения. Помещения для тех, кто находится на карантине, должны быть приспособлены для людей с ограниченными возможностями и учитывать особые потребности женщин и детей. Лица, находящиеся на карантине, должны быть помещены в хорошо вентилируемые помещения с большим количеством свежего и чистого наружного воздуха для контроля загрязнений и запахов. ВОЗ перечислила все то, с чем мы столкнулись в первом полугодии 2020 года, когда стали получать жалобы от людей, помещенных на обсервацию.

Единственным документом, в котором была сделана попытка регламентировать работу обсерваторов, являлись Рекомендации по организации работы обсерватора для лиц, прибывших из эпидемически неблагополучной территории по новой коронавирусной инфекции (COVID-2019), утвержденные письмом Роспотребнадзора от 22 марта 2020 г. № 02/4708-2020-27 (далее — Рекомендации).

Трудно сказать, отвечают ли Рекомендации признакам нормативного правового акта. Единого мнения по данному вопросу нет. Но в связи с отсутствием какого-либо иного регулирования при развертывании обсерваторов правоприменители были вынуждены руководствоваться только этими Рекомендациями.

Рекомендациями установлены некоторые требования по организации работы обсерваторов (например, желательное заполнение комнат — по 2 человека в помещении с санитарным узлом, питание обсервируемых организуется непосредственно в палатах, где они находятся). Таких лаконичных правил оказалось явно недостаточно для решения проблем, возникающих на практике.

Помимо медицинских обсерваторов, таковыми стали называть помещения, куда на добровольной основе начали помещать людей, работающих вахтовым методом, до отправки на вахту в отдаленные поселки. Однако это совершенно другая изоляция, она обусловлена наличием трудовых отношений и основана на соглашении работника и работодателя. С медицинской обсервацией она имеет мало общего. Тем не менее это явление тоже не имеет четкой правовой регламентации и добавляет путаницы правоприменителям.

Мониторинг ситуации показал, что существующие пробелы правового регулирования целесообразно рассмотреть в контексте ограничения тех или иных прав граждан, помещенных в медицинские обсерваторы.

1. Право на свободу передвижения

В силу п.п. 3.1., 3.2. Рекомендаций Роспотребнадзора обсерваторы должны находиться под круглосуточной охраной. Выход обсервируемых за пределы помещений, в которых они находятся, не допускается.

Как люди попадают в обсерватор? Некоторые из контактировавших с больными COVID-2019 самостоятельно принимали решение не рисковать здоровьем домочадцев и переезжали в обсерватор. Такие случаи не носили массового характера. Чаще в обсерватор граждане помещались по решению органов Роспотребнадзора. Человек, отказывающийся добровольно проследовать в обсерватор, может быть помещен туда по решению суда, такие прецеденты в Томской области тоже имелись.

За невыполнение предписания органов Роспотребнадзора об обязательной обсервации ч. 2 ст. 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность, максимальное наказание — штраф в размере до 40 тысяч рублей. Таким образом, для граждан, получивших предписания органов Роспотребнадзора, помещение в обсерватор тоже не всегда носило абсолютно добровольный характер.

Как показывает практика, в некоторых обсерваторах правило о запрете на выход граждан из помещений, где проводится обсервация, обеспечивается очень просто — двери жилых комнат снаружи закрываются на замок. Ни о каких прогулках на улице речи не велось. Многие понимали и соглашались с запретом покидать территорию обсерватора, но запрет на непродолжительные прогулки воспринимали очень болезненно.

Как известно, в медицинских учреждениях законом запрещено курить.

Однако по решению сотрудников обсерватора гражданам разрешалось курение в комнатах. Несомненно, это вредная привычка, с которой нужно бороться, но все же такого рода ограничения не должны приниматься по личному усмотрению должностных лиц.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о правовом статусе службы охраны обсерватора. Основные цели организации круглосуточной охраны — исключение доступа посторонних лиц в обсервацию и пресечение попыток граждан выйти из обсерватора.

Если человек, в отношении которого нет судебного решения о помещении в обсерватор, решит его покинуть, может ли охрана задержать его и силой вернуть в обсерватор? Обоснованно ли в этом случае применение специальных средств? Пока четких ответов на эти вопросы нет. Представляется правильным, что соответствующие нормы могут быть предусмотрены только законодательными актами, также должна быть установлена процедура проверки всех случаев применения мер принуждения со стороны круглосуточной охраны обсерваторов.

2. Право на достойное обращение

В силу п. 1.1 Рекомендаций обсерваторы развертывают в любых учреждениях, в которых могут быть соблюдены требо-

вания по изоляции и охране территории. Такая широкая формулировка позволила региональным властям задействовать под обсерваторы гостиницы, санатории, пансионаты и даже детские оздоровительные лагеря.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Томской области обратились «вахтовики», прибывшие в мае 2020 года на обсервацию в Томскую область с Чаяндинского нефтегазоконденсатного месторождения, расположенного на территории Республики Саха (Якутия).

Обсерватор, где были размещены «вахтовики», развернули на базе детского оздоровительного лагеря под Томском. Обстановка комнат, где были изолированы люди, оставляла желать лучшего. Размещение в комнатах такого оборудования, как холодильники, телевизоры, микроволновые печи, стиральные машины, а также организация точки доступа в Интернет, радиоточки, не было предусмотрено. Создать в короткие сроки приемлемые условия для постоянного нахождения там взрослых людей оказалось затруднительным. Никто не был готов к этой ситуации, при этом органы государственной власти в сжатые сроки пытались сделать все возможное.

Однако жители обсерватора жаловались на отсутствие вентиляции в комнатах, духоту (в некоторые дни температура воздуха на улице доходила до +30 С). Окна не были оборудованы антимоскитными сетками, в комнату летели сибирские комары, фумигаторы закупить не успели. Комнаты с людьми были снаружи заперты на ключ, проветрить помещения было сложно. Многие постоянно курили... Мужчины самостоятельно стирали одежду и сушили ее на спинках кроватей. В целом условия, в которых находились граждане, описывались ими как унижающие человеческое достоинство.

Но в сети Интернет есть немало хороших отзывов людей, которые проходили обсервацию в гораздо более комфортной обстановке «...Условия отличные! Отдельный коттедж. Мы в нем одни. Наш весь первый этаж. Есть все для проживания. Стиральная машина, душевая кабина, микроволновка, посуда. Большой холодильник...». Таким образом, кому-то повезло пройти обсервацию в достаточно комфортных условиях, а кто-то был вынужден мириться с существенными неудобствами.

Было бы правильным установить единые требования к оснащению жилых комнат обсерваторов, где люди должны

находиться в условиях полной изоляции достаточно длительное время. Отсутствие такого регулирования неизбежно будет приводить к нарушениям прав человека.

3. Право на общение с родными и близкими

Согласно п. 3.2 Рекомендаций на территорию, где организован обсерватор, запрещается допуск посторонних лиц, не задействованных в работе обсерватора, в том числе родственников обсервируемых граждан.

Поскольку очный контакт с родными и близкими людьми в условиях обсервации невозможен, поддерживать с ними связь граждане могут только по личному телефону. В случае возникновения проблем (отсутствие денежных средств на телефонном счете, выход из строя личного телефона и пр.), изолированные лица могут полностью лишиться возможности общаться с близкими.

Люди очень остро реагировали на такие проблемы, у многих были неполадки с сотовой связью, у кого-то закончились деньги на счете и некому было пополнить баланс. В итоге не все смогли получить психологическую поддержку родных близких, пережили стресс.

Рекомендации Роспотребнадзора не возлагают на администрацию обсерватора обязанности содействовать организации такого общения. Однако урегулировать данный вопрос необходимо, потому что психологическая поддержка близких людей очень важна в условиях изоляции.

4. Право на доступ к информации

Ритм современной жизни диктует потребность в постоянном получении информации о происходящем в мире, в стране, в регионе. Свободный доступ к Интернету уже давно является не просто способом времяпрепровождения, а условием реализации прав человека.

Так, для получения многих жизненно необходимых услуг гражданин должен иметь доступ к Порталу государственных услуг Российской Федерации. С применением интернет-технологий люди могут направлять обращения, обжаловать в административном и судебном порядке действия и решения различных властных структур, получать юридические консультации и пр.

«Вахтовики», помещенные в уже упоминавшийся обсерватор, жаловались в аппарат Уполномоченного по правам человека в Томской области на то, что какое-то время находились практически в полной информационной изоляции. Комнаты не были оборудованы ни телевизорами, ни радиоточками, не было газет, журналов. Не у всех проживающих имелись смартфоны или иные гаджеты, обеспечивающие выход в Интернет. Обсерватор располагался за городом, на значительном удалении от вышек сотовой связи, поэтому иногда телефонная связь и интернет-соединение отсутствовали.

Получив первые жалобы, сотрудники регионального аппарата Уполномоченного организовали сбор художественной литературы, книги оперативно были переданы в обсерватор. Позже органы власти обеспечили людей радиоприемниками, были приняты меры по улучшению сигнала сотовой связи.

Реализация прав граждан, в том числе и обсервируемых, на доступ к информации, гарантирована российскими законами, поэтому условия осуществления этого права также должны быть установлены соответствующими нормативными правовыми актами.

Список проблем, с которыми пришлось столкнуться гражданам в условиях обсервации, значительно больше тех, что были перечислены выше. В отсутствие четкого правового регулирования решение большинства вопросов реализации прав граждан, попавших в обсерватор, зависит чаще всего от ресурса исполнительной власти и усмотрения сотрудников обсерватора. Как известно, субъективный подход тех или иных лиц может способствовать коррупционным проявлениям.

Отсутствие стороннего контроля в местах изоляции лиц, находящихся под медицинским наблюдением, также негативно влияет на состояние защищенности прав человека.

Помещение в обсерватор является вынужденной, «непопулярной» мерой, создающей трудности как для граждан, так и для властей. Можно призвать людей какое-то время потерпеть неудобства ради безопасности других членов общества. Вместе с тем всякому терпению есть предел. Нахождение в обсерваторе как минимум не должно приводить к ухудшению состояния психического и физического здоровья граждан.

Невозможно предсказать, когда проблема с обсервацией граждан в связи с пандемией COVID-2019 утратит свою акту-

альность, произойдут ли в обозримом будущем новые вспышки инфекционных заболеваний, требующие развертывания обсерваторов. Сейчас без особых проблем можно с комфортом разместить под наблюдением 200–300 человек, но если потребуется гораздо больше жилых мест?

В любом случае для обеспечения борьбы с распространением опасных инфекций путем применения обсервации, необходимо устранить пробел правового регулирования деятельности обсерваторов. Нужно установить минимальные стандарты их оснащения, причем не совсем правильно оставлять регулирование этого вопроса документом со статусом рекомендательного письма.

Также очень важно определить нормативным правовым актом порядок осуществления в обсерваторах внешнего контроля за соблюдением базовых прав человека. Одними из первых, кто отреагировал на публикации в социальных сетях и проявил инициативу наладить мониторинг за соблюдением прав человека в обсерваторах, были члены региональной ОНК. Однако по закону они не вправе контролировать эти места изоляции, и, конечно, получили отказ со ссылкой на опасность заражения. При этом заслуживает внимания то, что члены ОНК, как и сотрудники аппарата регионального Уполномоченного, посещают, например, туберкулезную больницу, расположенную на территории ФКУ Лечебно-исправительное учреждение № 1 УФСИН России по Томской области, где проходят лечение осужденные, болеющие лекарственно-устойчивыми формами туберкулеза. Там тоже опасно, но при соблюдении необходимых мер предосторожности такой контроль осуществляется.

Сейчас уже многие переболели коронавирусной инфекцией, начата вакцинация населения, поэтому вопрос осуществления контроля за соблюдением прав человека в обсерваторах вовсе не является неразрешимым. Представляется правильным урегулировать этот механизм именно федеральным законом, чтобы единообразная правоприменительная практика была сформирована на всей территории Российской Федерации.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ПРИМЕР ПОМОЩИ И ПОДДЕРЖКИ НУЖДАЮЩИМСЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

МЕРЗЛЯКОВА ТАТЬЯНА ГЕОРГИЕВНА

Уполномоченный по правам человека

в Свердловской области

E-mail: t.merzlyakova@egov66.ru



Многим некоммерческим организациям в период пандемии коронавируса пришлось перестраивать свою деятельность. В Свердловской области они не отказались от своей миссии, а изменили формат работы. В первые недели пандемии особо актуальным стало оказание непосредственной помощи незащищенным категориям граждан.

Социально ориентированная ассоциация «Бюро помощи гражданам», общественные организации «Пеликан», «Аистенок», «Благое дело», «Право на защиту и помощь», Всероссийское общество глухих и другие помогали тем, кому труднее всего: пожилым людям, семьям с детьми, семьям в кризисной ситуации, инвалидам, людям с низким доходом, бездомным... Перестроили свою работу, организовали ее в дистанционном формате, делали все возможное, чтобы помочь им пережить тяжелое время, развозили им продуктовые наборы, вещи первой необходимости.

В целом общественные организации Свердловской области не только не прекратили работу, но и оперативно перестроились на новый для многих вид помощи гражданам.

На мой взгляд, гражданское общество должно побуждать правительства своих стран к скорейшему решению проблем людей, оказавшихся за рубежом в период пандемии. Неправительственные организации должны призвать к международному сотрудничеству с целью скорейшего возвращения на родину туристов, а также мигрантов, у которых нет официального статуса или срок законного пребывания которых истекает. Этому должен способствовать скорейший сбор и обмен ин-

формацией между государствами пребывания и государствами исхода. Эта работа не должна прекращаться до тех пор, пока есть люди, которые на территории иностранного государства нуждаются в возвращении домой.

Гражданское общество обозначено в нашей Конституции, и для огромного числа людей, посвящающих свою жизнь общественному служению, это очень важно.

Социально ориентированные некоммерческие организации (далее — НКО), волонтеры Красного Креста, волонтеры «серебряного возраста», общественные молодежные и ветеранские организации, благотворительные фонды — все они часть нашего гражданского общества, о котором вряд ли кто скажет, что оно в стадии становления, недостаточно развито, да и роль его не совсем понятна. Да все понятно.

В условиях распространения коронавирусной инфекции Свердловская региональная организация Российского Союза Молодежи участвовала в проекте, поддержанном Благотворительным фондом Елены и Геннадия Тимченко, по оказанию помощи наиболее уязвимым группам населения. Фонд безвозмездно передал медицинским и социальным организациям в Свердловской области средства индивидуальной защиты (СИЗы) и оборудование. Общая сумма приобретенных фондом товаров (продуктовые, гигиенические и школьные наборы) — более 51 миллиона рублей. Обеспечены СИЗами 5 учреждений здравоохранения, 30 НКО, 19 учреждений социального обслуживания, в 19 муниципалитетах оказана адресная помощь пожилым людям.

1 670 добровольцев и сотрудников НКО, которые объединились в Коалицию некоммерческих организаций Свердловской области, пошли по адресам и передали людям и организациям 3 000 продуктовых наборов, 1 500 наборов школьных принадлежностей, 920 гигиенических наборов и столько же наборов бытовой химии.

Дополнительно к средствам Фонда Тимченко НКО — участники проекта привлекли пожертвования на поддержку нуждающихся граждан на общую сумму 4 970 000 руб., в том числе грантовые средства — 2 700 000 руб.

Благотворительный фонд Святой Екатерины, основанный в 2017 году, с самого начала пандемии коронавирусной инфекции помогал медицинским и социальным службам региона,

а также многодетным семьям и пенсионерам, оказавшимся в трудной ситуации. За девять месяцев объем помощи Благотворительного фонда Святой Екатерины составил 1,4 млрд руб. Фонд организовал шесть самолетов с гуманитарной помощью. Общий вес груза составил более 100 тонн.

Фонд передал в больницы Свердловской области 8 аппаратов искусственной вентиляции легких, кислородную станцию, 5 кислородопроводов, 64 кислородных концентратора, а также 30 автомобилей скорой медицинской помощи, укомплектованных по всем требованиям медицинских служб. В Свердловской и Челябинской областях благотворительным фондом были установлены линии по производству медицинских масок и закуплено необходимое сырье для их изготовления. Теперь в больницы поступает миллион масок в месяц.

Среди многодетных семей и пенсионеров Свердловской области при поддержке волонтеров и неравнодушных жителей фондом распределены 108 000 продуктовых наборов. До конца 2020 года Благотворительный фонд Святой Екатерины ежедневно обеспечивал медиков «красных зон» из Екатеринбурга трехразовым горячим питанием.

Волонтерский центр Свердловского областного медицинского колледжа (далее — ГБПОУ «СОМК») — один из лидеров добровольческого движения Свердловской области. В 2020 году Центром были проведены 932 мероприятия с участием 7 619 волонтеров и охватом более 755 тысяч свердловчан. В числе проведенных мероприятий акции «#ДоброВСело» и «#ДоброВГород», «Блокадный хлеб», проекты «Волонтеры Конституции», «Эвакогоспиталь Великой Отечественной», «Волонтеры инклюзии», мероприятия к Дню России, Дню народного единства, Дню государственного флага России.

Одними из первых волонтеры-медики стали помогать населению в условиях распространения коронавирусной инфекции. Добровольцы доставили продукты питания, лекарственные препараты, средства гигиены более 3 000 жителей, обратившимся на телефон горячей линии Всероссийской акции «#МыВместе». С 17 марта 2020 года в рамках Всероссийской акции Волонтерский центр ГБПОУ «СОМК», волонтеры-спасатели Ресурсного центра поддержки добровольчества в сфере культуры безопасности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в структуре Регионального волонтерского

штаба ОНФ перешли в особый режим работы в условиях угрозы распространения коронавирусной инфекции. Они выполнили 42 000 заявок маломобильных граждан и граждан пожилого возраста (приобретение продуктов питания и медикаментов, вынос мусора, выгул домашних животных, рубка дров и др.). Волонтеры-медики активно помогали в поликлиниках Екатеринбурга, в колл-центрах, регистратурах, вели термометрию пациентов в холлах медицинских учреждений.

Волонтеры-спасатели Свердловского медицинского колледжа приняли участие в ликвидации пожаров на территории региона и последствий наводнения в г. Нижние Серги.

В период пандемии Ассоциация «Некоммерческое партнерство «Межнациональный информационный центр» адресно поддерживала иностранных работников и их семьи — они оказались в группе риска по многим категориям, стали чаще попадать в ситуацию выживания, и вынуждены были больше обращаться за помощью. Организация выступила координатором сбора помощи мигрантам. В партнерстве с ООО «Уральский дом» в марте и апреле 2020 года временно были размещены на безвозмездной основе 7 иностранных граждан. Эти граждане получили не только кров, но и стол. «Межнациональным информационным центром» совместно с диаспорами и другими спонсорами было организовано для иностранных граждан более 20 ужинов. С марта по сентябрь включительно организация оказала помощь около 1 000 иностранным гражданам.

НКО «Миграция и право», сократив максимально количество очных консультаций согласно требованиям Роспотребнадзора, оказало консультационную поддержку по телефону Горячей линии (помощи мигрантам) 842 человекам.

Свердловская областная организация ветеранов войны, труда, боевых действий, государственной службы и пенсионеров проявила высочайшую активность в Год памяти и славы, участвуя в проведении торжественных мероприятий, посвященных 75-летию Победы в Великой Отечественной войне. На территории расформированной воинской части ветераны участвовали в восстановлении памятника Герою Советского Союза Д. М. Карбышеву, в торжественном открытии Сквера воинской славы в Алапаевске. Участвовали в мероприятиях, посвященных открытию реконструированного «Мемориала Руш», посвященного воинам, умершим от ран в госпитале

№ 1734 в г. Горноуральске. В День пенсионера общественная организация провела мероприятия «Храним традиции, живем настоящим, творим будущее». И конечно, большую разъяснительную работу организация проводила среди ветеранов в период обсуждения поправок, вносимых в Конституцию Российской Федерации, а также в ходе подготовки и проведения всенародного голосования по поправкам.

Социально ориентированная общественная организация «Бюро помощи гражданам» при поддержке Уполномоченного по правам человека в Свердловской области осуществляла проект «Правовая помощь без формальностей». В постоянно действующей правовой приемной оказывали бесплатную юридическую и информационную поддержку социально незащищенным гражданам — малоимущим, пенсионерам, лицам с инвалидностью, тем, кто вернулся из мест заключения.

За время реализации проекта помощь в правовой приемной получили 407 человек, были направлены письменные ответы на обращения, поступившие от 627 лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях. Особая социальная значимость проекта заключается в том, что он реализуется в территориях: проведено 50 выездов в муниципальные образования.

«Бюро помощи гражданам» совместно с комплексными центрами социальной защиты населения охватило консультационными мероприятиями 34 муниципалитета. Правовую поддержку получили 641 человек, и это не только устные консультации, но и помощь в подготовке обращений, жалоб, заявлений в суд. В ходе консультирования гражданам выдавались подготовленные в рамках проекта правовые издания. Проект освещался на официальных сайтах общественной организации и Уполномоченного по правам человека в Свердловской области, благодаря чему информация была доступна широкому кругу людей.

Гражданское общество проявило себя в условиях введенных санитарных ограничений, помогая нуждающимся в поддержке. И надо обязательно поощрить представителей НКО и добровольческих групп, благотворительных организаций, чтобы сохранить уникальные команды, не потерять активных людей в условиях кризиса.

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

МАРГОЛИНА ТАТЬЯНА ИВАНОВНА

*Профессор Пермского государственного
национального исследовательского
университета, член Совета при Президенте
Российской Федерации по развитию
гражданского общества и правам человека,
кандидат психологических наук
E-mail: margolina06@mail.ru*



Произошедшая весной 2020 года пандемия новой коронавирусной инфекции, проявления которой продолжают и в настоящее время, стала серьезнейшим вызовом не только для экономических и политических систем, но и для механизмов реализации и защиты основных прав и свобод человека, и для функционирования и развития некоммерческого сектора.

Режим повышенной готовности был введен во всех 85 субъектах Российской Федерации, при этом в 44 из них данный режим был признан обстоятельством непреодолимой силы (форс-мажором). Избранная модель регулирования представляется адекватной возникшим угрозам, поскольку она обладает меньшим негативным воздействием на экономику.

В этих условиях многие некоммерческие организации (далее — НКО) перевели свои проекты и программы в онлайн-формат, жизнедеятельность целого ряда категорий граждан была переведена в режим самоизоляции, ограничения передвижений, дистанционного варианта общения. Резко изменившаяся ситуация коммуникаций в то же время показала, что без понимания общих угроз, без атмосферы доверия в гражданском обществе и в отношениях органов власти и населения, без дополнительных мер поддержки наиболее нуждающихся граждан и некоммерческого сектора преодолеть реальную угрозу жизни и здоровью граждан было бы сложнее.

В 2020 году в Конституцию Российской Федерации была внесена чрезвычайно важная для гражданского общества поправка (статья 114, е1): «*Правительство Российской Федерации осуществляет меры по поддержке институтов гражданского*

общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивают их участие в выработке и проведении государственной политики». Данная поправка делает гражданское общество не только легитимной, но и конституционно защищаемой категорией. И самое главное, конституционно гарантируется реализация права граждан и НКО на участие в государственном управлении.

В настоящее время вносятся изменения в федеральное законодательство: например, в Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» внесена статья 20 «Полномочия Правительства Российской Федерации в области взаимодействия с институтами гражданского общества». В ней определяется, что Правительство Российской Федерации: принимает меры по поддержке институтов гражданского общества (в том числе некоммерческих организаций), обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности. Нормативное регулирование взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества на федеральном уровне потребует анализа складывающейся практики деятельности НКО в субъектах Российской Федерации и определения дополнительных условий для участия граждан в проведении государственной политики.

Члены Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата Российской Федерации выступили с инициативой о приравнивании НКО на период пандемии к субъектам малого и среднего предпринимательства в части мер государственной поддержки.

В марте 2020 года был проведен общероссийский опрос общественных организаций, были сформулированы предложения о дополнительных мерах поддержки НКО в условиях пандемии в связи с сокращением традиционных источников финансирования НКО на 50–70 %. Эти предложения были поддержаны на федеральном уровне в части возможности получения «зарплатного» кредита социально ориентированным некоммерческим организациям, разрешения проводить засе-

дания коллегиальных органов управления НКО путем заочного голосования, освобождения НКО от некоторых налогов и страховых взносов за II квартал 2020 года, отсрочки уплаты арендной платы по договорам аренды недвижимого имущества, продления сроков сдачи отчетности в ФНС и Минюст России, отмены плановых проверок в отношении НКО с численностью работников не более 200 человек и др.

В тяжелой эпидемиологической ситуации НКО продемонстрировали высокую гибкость и оперативно переориентировали свою деятельность на оказание наиболее востребованных услуг «здесь и сейчас» с акцентом на защиту наиболее уязвимых групп граждан.

Следует отметить, что в период пандемии появились новые технологии общественного участия в правозащитной деятельности, и прежде всего в проведении системных и оперативных мониторингов ситуации с соблюдением прав человека и участия НКО в борьбе с пандемией:

1. Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее — СПЧ) «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина»¹;

2. Опрос учителей на 80 территориях России, дважды проведенный в 2020 году Общероссийским профсоюзом образования, по организации дистанционного обучения школьников (информация была использована в регионах для уточнения своих планов работы, а самое главное, для принятия мер по выявленным проблемам при организации дистанционного обучения)²;

3. Социологическое исследование «Положение уязвимых групп в период распространения инфекции COVID-19: потребности и меры поддержки», проведенное Центром перспективных управленческих решений и оргкомитетом Общероссийского гражданского Форума³.

¹ Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина» // URL: www.president-sovet.ru (дата обращения: 25.11.2020).

² Об итогах экспресс-мониторинга и всероссийского опроса по соблюдению трудовых прав работников образования, осуществляющих деятельность в условиях борьбы с коронавирусом. Сайт Общероссийского профсоюза образования // URL: www.eseur.ru (дата обращения: 25.11.2020).

³ Положение уязвимых групп в период распространения инфекции COVID-19: потребности и меры поддержки / Д. Вахрушева, А. Барышникова, И. Вдовен-

Ими выделены 24 социально уязвимые группы, которые условно можно разделить следующим образом:

- группы с особыми потребностями, которые традиционно находятся под патронажем государства (пациенты интернатов, воспитанники детских домов, малообеспеченные, многодетные семьи);
- группы, у которых возникли риски в связи с их деятельностью в условиях распространения инфекции. Ответственность за этих граждан и у органов власти, и у общества — медики, социальные работники, сотрудники сфер обслуживания (торговые, почтовые работники, фармацевты), учителя, полицейские, волонтеры и т.д.
- группы, у которых возникли или обострились проблемы, связанные с новыми государственными требованиями и действиями органов власти, направленными на снижение распространения инфекции (люди в самоизоляции, в том числе пожилые люди и инвалиды без онлайн-навыков, иностранные граждане, трудовые мигранты, призывники, индивидуальные предприниматели, сотрудники некоммерческих организаций, студенты, бездомные, граждане, нуждающиеся в плановой медицинской помощи, не связанной с коронавирусом и др.)⁴.

4. Обзор «Вклад НКО в борьбу с пандемией: российский контекст» Центра оценки общественных инициатив Института прикладных политических исследований НИУ ВШЭ.

Результаты обзора показали, что российские НКО вносят свой вклад в борьбу с пандемией по следующим основным направлениям: обеспечение уязвимых категорий населения продуктами питания, товарами первой необходимости и средствами защиты, поддержка учреждений здравоохранения и медицинских работников, психологическая помощь, юридическая помощь, информационная поддержка, инфраструктурная поддержка со стороны крупных НКО, влияние на принятие политических решений в области поддержки некоммерческого сектора в целом и отдельных социальных групп⁴.

ко [и др.] ; Центр перспективных управленческих решений. М. ЦПУР. Общественный российский гражданский форум. 2020.

⁴ Корнеева И. Е., Скокова Ю. А. Вклад НКО в борьбу с пандемией: российский контекст // URL: <https://politinst.hse.ru/ccia> (дата обращения: 25.11.2020).

5. Специальный мониторинг нарушений прав человека в условиях пандемии по результатам горячих линий, открытых в СПЧ, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и в регионах России, в отдельных правозащитных организациях, а также представление этой информации на сайтах, ее передача в региональные оперативные штабы для принятия решений.

6. Общественный мониторинг жалоб и проблем соблюдения прав человека в условиях самоизоляции в социальных сетях и передача этой информации в региональные оперативные штабы.

Например, в Фейсбуке была создана группа «Стоп корона-перегибы. Пермь», куда граждане могли обращаться с самыми разными проблемами и вопросами. Что важно, помимо традиционной правозащитной функции публичного представления проблем (нет в продаже медицинских масок, нет перчаток, нет лекарств), группа обрела новое качество и новые направления работы — информирование граждан о последних решениях регионального оперативного штаба (фактически в регионе появился еще один канал передачи гражданам необходимой официальной информации), противодействие слухам, предоставление аргументированных сравнительных данных по регионам и другим странам. В Санкт-Петербурге фонд «Не напрасно» открыл справочный сервис «Просто спросить о COVID-19», который пользуется повышенным интересом в социальных сетях.

В арсенале практик работы социальных групп граждан и НКО было проведение общественных проверок по наиболее актуальным проблемам, волнующих граждан, например, правозащитный контроль доступности федеральных, региональных и городских горячих линий, которые были открыты в связи с введением режима «самоизоляции». Эта информация была крайне важна для оперативного штаба, потому что считалось, что связь с населением установлена, а фактически горячие линии были недоступны.

В мае 2020 г. членами СПЧ был проведен мониторинг оказания онкологической помощи в 44 больницах г. Москвы и Московской области, было зафиксировано отсутствие плановой медицинской помощи, в том числе госпитализации онкологических больных. Ассоциация онкологических пациентов

«Здравствуй!» также провела мониторинг оказания онкологической помощи в период пандемии среди 1 273 пациентов в 14 регионах России и отметила сложности, связанные с закрытием отделений на карантин и изменением маршрутизации пациентов, обострением ранее имеющихся проблем с закупкой и распределением обезболивающих препаратов.

Некоммерческие организации и государственные правозащитные институты организовали прием индивидуальных жалоб на нарушение прав человека в дистанционном формате (практически все аппараты уполномоченных по правам человека, правам ребенка, правам предпринимателей, а также СПЧ, Общественная палата Российской Федерации, правозащитные организации — Общественный вердикт, Голос, Конфедерация Труда России, Ассоциация пациентов, Альянс врачей и др.).

В случаях резонансных или массовых нарушений прав человека были организованы обращения в органы власти или публичные заявления. Так, в СПЧ отметили расширительное толкование органами власти и полицией законодательства о массовых мероприятиях в г. Москве: «сотрудники полиции, трактуя одиночные пикеты как массовые мероприятия, проведение которых запрещено в период режима повышенной готовности, проводили задержания граждан с доставлением в отделы полиции». При этом «нахождение граждан в заполненных автозаках в течение нескольких часов создало более высокие риски заражения COVID-19, чем их участие в одиночных пикетах на открытом воздухе». Также члены СПЧ обратили внимание на нарушение права на благоприятную окружающую среду в условиях самоизоляции: прогулки на свежем воздухе пожилых граждан, родителей с детьми далеко не сразу были определены как возможные в условиях пандемии несмотря на то, что даже в условиях домашнего ареста прогулки на придомовой территории не ограничены.

Во многих регионах была скоординирована правозащитная деятельность региональных уполномоченных и правозащитных общественных организаций, поскольку уполномоченные, как правило, входили в оперативные штабы, именно они были проводниками и посредниками в доведении информации о нарушенных правах до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а иногда и до губернаторов.

Как показала практика, проблемы соблюдения прав человека в период пандемии не снимаются, что, в свою очередь, требует повышения роли правозащитных институтов, как государственных, так и негосударственных, включения их в составы оперативных штабов. Требуется координация действий правозащитных институтов с целью обмена информацией, доведения ее до общественности и до органов власти.

Такими площадками могут быть аппараты омбудсменов, общественные палаты, ресурсные центры по поддержке НКО, советы по правам человека при губернаторах регионов. Правозащитные институты, являясь естественной частью системы социальной и правовой безопасности человека, помогают гражданам получить требуемую помощь, а органам власти всех уровней — увидеть объективную картину.

В период пандемии улучшилось взаимодействие органов власти и НКО: не было сокращено финансирование проектов НКО, реализация социальных проектов НКО была переведена в онлайн-формат, что позволило, в ряде случаев, увеличить количество благополучателей услуг НКО, например, количество участников онлайн-конференций и просветительских семинаров увеличилось в 2–3 раза. Массовые мероприятия также вызвали интерес, несмотря на удалённый вариант участия (перевод выставок и экспозиций в виртуальный вариант, встречи и беседы с участниками Великой Отечественной войны, концерты, уроки и митинги памяти жертвам политических репрессий 30 октября 2020 года и др.)

В условиях пандемии очень важной составляющей становится доверие населения государственным институтам. Для достижения в регионах атмосферы доверия важна не просто доступность и открытость информации государственных органов, но и жизнь, что называется, «на одной информационной волне». Если граждане слышат и видят, что государственные правозащитные институты, уполномоченные по правам человека, и органы власти заявляют те же проблемы, что переживают и они, это вызывает доверие.

Востребованы среди населения прямые обращения в средствах массовой информации губернаторов регионов и Главы государства по актуальным проблемам. Очень убедительными в этом году были материалы на сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой,

региональных уполномоченных в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Пермском крае, которые на сайтах не просто информировали о проведенных горячих линиях в период пандемии или о порядке направления обращений в условиях «удаленки», а обязательно представляли информацию о том, что волнует наших сограждан, какие проблемы называют люди. И эта информация была востребована, люди говорили: «Они знают о наших проблемах! Нас услышали!».

Пандемия коронавируса — это не только угроза существующей системе здравоохранения, экономике и бизнесу, но и вызов современному обществу, способности людей действовать вместе.

Огромное значение имеет самоорганизация граждан в социальных сетях. Обмен информацией по возможной самозанятости в домашних условиях, по доступности ресурсов учреждений культуры, психологическая поддержка — безграничные возможности гражданского виртуального общения: открытость в раскрытии личных успехов и проблем, любимые стихи и песни, обсуждение спектаклей и художественных фильмов, гражданские акции в поддержку врачей, обучающие волонтерские программы по дистанционному образованию — все это свидетельство живого гражданского общества, сообща переживающего невзгоды пандемии и очень чувствительного к идеям справедливости.

Опыт, приобретенный некоммерческими организациями во время пандемии, с большой долей вероятности положительно отразится на развитии сектора в будущем: в контексте укрепления отношений с органами местного самоуправления и органами власти государственной власти, сохранения и развития созданных коалиций и практик некоммерческих организаций.

Список литературы

1. Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина» // URL: www.president-sovet.ru (дата обращения: 25.11.2020).
2. Корнеева И. Е., Скокова Ю. А. Вклад НКО в борьбу с пандемией: российский контекст // URL: <https://politinst.hse.ru/ccia> (дата обращения: 25.11.2020).

3. Об итогах экспресс-мониторинга и всероссийского опроса по соблюдению трудовых прав работников образования, осуществляющих деятельность в условиях борьбы с коронавирусом. Сайт Общероссийского профсоюза образования // URL: www.eseur.ru (дата обращения: 25.11.2020).

4. Положение уязвимых групп в период распространения инфекции COVID-19: потребности и меры поддержки /Д. Вахрушева, А. Барышникова, И. Вдовенко [и др.]; Центр перспективных управленческих решений. М. ЦПУР. Общероссийский гражданский форум. 2020.

ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ¹

ЛЮТОВ НИКИТА ЛЕОНИДОВИЧ

*Заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), экстраординарный профессор Школы индустриальной психологии и управления человеческими ресурсами Северо-Западного Университета (Почеструм, ЮАР), доктор юридических наук, профессор
E-mail: nlljutov@msal.ru*



Введение

Пандемия коронавируса COVID-19 представляет собой серьезнейший вызов для экономических систем и благополучия людей. Помимо непосредственной защиты от инфекции, Россия так же, как и другие страны мира, в экстренном порядке вводит меры по минимизации экономического и социального удара в отношении населения и экономики.

В настоящей статье речь пойдет о правовых мерах, направленных на минимизацию экономического ущерба от пандемии населению в целом, работникам и работодателям.

Минимизация ущерба от пандемии: подход МОТ

Международная организация труда (далее — МОТ) очень оперативно реагирует на складывающуюся обстановку и сформулировала основные требования к социальной политике в условиях пандемии, включая четыре ключевых направления по противодействию COVID-19 на основе международных трудовых стандартов²:

- 1) стимулирование экономики и занятости (фискальная и денежная политика, поддержка отдельных секторов);
- 2) поддержка предприятий, рабочих мест и доходов;
- 3) защита работников на рабочих местах;

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским научным фондом проекта № 19-18-00517.

² International Labour Organisation site. COVID-19 and the world of work. Country policy responses // URL: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm> (дата обращения: 25.11.2020).

4) использование социального диалога для поиска решений и иные меры.

Кроме того, более «прицельно» МОТ собирает фактически в режиме реального времени информацию о помощи отдельным категориям лиц, наиболее уязвимым в складывающейся обстановке: самозанятым, малому и среднему бизнесу, работникам-мигрантам, неформально занятым и другим.

В рамках одной статьи рассмотреть политику по всем направлениям защитных мер невозможно. Далее речь пойдет предметно о мерах по поддержке населения в целом и, более узко, работников, а также работодателей.

Меры по поддержке работников и работодателей

Вероятно, наиболее обсуждаемые из мер в этом направлении направлены одновременно на поддержку работодателей и сохранение занятости. Речь идет о выдаче беспроцентных кредитов бизнесу, относящемуся к пострадавшим от пандемии отраслям, при условии сохранения работодателями не менее 90 % рабочих мест по сравнению с 31 марта 2020 года. Кроме того, 21 апреля 2020 г. Президент поручил Правительству выделить пострадавшим предпринимателям на безвозвратной основе за счет федерального бюджета финансовую поддержку на решение неотложных задач, в размере не менее одного МРОТ (12 130 рублей) на одного работника в месяц. Дополнительно к этому 11 мая было объявлено о новых мерах поддержки занятости в виде новой кредитной линии для предприятий из пострадавших от эпидемии отраслей. Размер кредита составляет один МРОТ на каждого работника в месяц по льготной ставке в 2 %. Кредит нужно будет погасить до 1 апреля 2021 года. При этом если работодатель сможет сохранить 90 % и более работников, ему спишут весь кредит и проценты по нему, а если занятость будет сохранена на уровне 80 %, то спишут половину суммы кредита и процентов.

Для компаний в пострадавших отраслях, которые фактически остановили свою деятельность из-за ограничительных мер, т.е. полностью лишились оперативной прибыли, но несут издержки на аренду, налоговые и страховые платежи для них отсрочены, но не отменены, работники находятся в режиме «нерабочих дней», оплачиваемых работодателем в полном объеме и существенно выше МРОТ, эти меры в существенном

количестве случаев не будут достаточными даже для выживания. Для сравнения, в Австралии, компании, оборот которых упал вследствие кризиса на 30 % и более, имеют право на государственную субсидию в размере 1 500 австралийских долларов раз в полмесяца в отношении каждого работника, который продолжает работать, отстранен от работы или нанят обратно после сокращения³; в Австрии сходная субсидия, которая выплачивается для возмещения потери заработной платы для работников с краткосрочными (до трех месяцев) трудовыми договорами, компенсирует 80–90 % заработка работников⁴.

В России же основные издержки по сохранению рабочих мест и доходов работников государство предпочло перенести на работодателей. Часть марта, весь апрель и часть мая 2020 г. были объявлены «нерабочими днями». Этого понятия нет в действующем трудовом законодательстве⁵. Работодатели, не отнесенные к числу непрерывно действующих и жизненно важных, не имеющие возможности осуществлять свою деятельность в удаленном режиме, обязаны сохранять среднюю заработную плату для своих работников в полном объеме на период ограничений. В соответствии с разъяснениями Министерства труда и социального развития Российской Федерации (далее — Минтрудсоцразвития РФ) от 9 апреля 2020 г., вынужденная остановка работы в этой ситуации не относится к простоям по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, оплачиваемому в размере двух третей должностного оклада работника. Аналогичная позиция отражена в проекте постановления Правительства Российской Федерации «Об особенностях правового регулирования трудовых отношений

³ Forsyth A. COVID-19 and Labour Law: Australia // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3 // URL: <https://illeg.unibo.it/article/view/10812/10719> (дата обращения: 25.11.2020).

⁴ Risak M. COVID-19 and Labour Law: Austria // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 1 // URL: <https://illeg.unibo.it/article/view/10787/10723> (дата обращения: 25.11.2020).

⁵ Трудовым кодексом РФ предусмотрены выходные дни и нерабочие праздничные дни (ст. 111 и 112 ТК РФ). Нерабочие дни, предусмотренные Указом Президента, не относятся ни к одному из этих видов. См. об этом: Черных Н. В. Трудовое законодательство России vs коронавирус: кто победит? // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5. С. 151–159; Ostrovskaia Iu. COVID-19 and Labour Law: Russian Federation // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3 // URL: <https://illeg.unibo.it/article/view/10791/10721> (дата обращения: 25.11.2020).

в 2020 году» подготовленного Минтрудсоцразвития РФ⁶ (далее — Проект постановления Правительства).

Дополнительно к этому п. 4 данного проекта предусматривает, что трудовые отношения могут быть прекращены в период ограничительных мероприятий только по соглашению сторон или по инициативе работника, т.е. ни по инициативе работодателя, ни по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон расторжение трудовых договоров не будет допускаться. Эти положения лишают работодателей прав, закрепленных в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее — ТК РФ) и основываются на одобренном 2 июня 2020 г. Советом Федерации законопроекте⁷, предусматривающем право Правительства Российской Федерации на «установление особенностей правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений». Таким образом, эта норма, будучи принятой, вступит в противоречие со ст. 5 ТК РФ, предусматривающей приоритет ТК РФ перед другими федеральными законами в части регулирования отношений в сфере труда, а также самой Конституции, наделяющей Правительство исполнительной, а не законодательной властью. Обращает на себя внимание, что отдельные ведомства уже позволяют себе публично обсуждать меры по защите бизнеса, грубо противоречащие трудовому законодательству. Так, Минцифры России объявило о поддержке наделения до конца 2020 г. работодателя правом временно снижать заработную плату работникам либо отпускать работников в *вынужденный* отпуск с учетом

⁶ По состоянию на 6 июня 2020 г. текст в открытом доступе не опубликован. О проекте см.: Власти предложили особые правила увольнений и простоя во время пандемии // РБК. 29.05.2020. URL: <https://www.rbc.ru/economics/29/05/2020/5efca1259a79474f52984c8> ; Игнатова О. Знай свое рабочее место. Как будут регулировать трудовые отношения в период пандемии // Российская газета — Федеральный выпуск № 116 (8170). URL: <https://rg.ru/2020/05/31/kak-budut-regulirovat-trudovye-otnosheniia-v-period-pandemii.html> (дата обращения: 25.11.2020).

⁷ Ст. 23 законопроекта № 953580-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции» // Государственная Дума ФС РФ. Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/953580-7> (дата обращения: 25.11.2020).

снижения их заработной платы на 50 %⁸. Неуважение к действующему законодательству, демонстрируемое в рамках «чрезвычайных мер», подает крайне дурной пример бизнесу и обществу в целом и чревато очень опасными социальными последствиями.

Указанный Проект постановления Правительства (п. 5) также разрешает работодателю в одностороннем порядке изменять условия трудового договора в связи с ограничительными мерами (без указания на то, что такое изменение действует только на период ограничительных мер) с предупреждением работника за две недели. Эта норма может открыть ящик Пандоры и привести к массовым увольнениям, позволяя работодателям вынуждать работников увольняться «по собственному желанию» просто путем предложения им категорически неприемлемых условий, например, оплаты труда в размере МРОТ, который в России обеспечивает лишь прожиточный минимум (т.е. физиологическое выживание) и не соответствует ни международным трудовым стандартам, ни практике развитых государств⁹.

В ситуации, когда государство перекладывает основное бремя затрат, связанных с остановкой деятельности, на работодателей, те, в свою очередь, стремятся перенести свои потери на работников путем нарушения их трудовых прав. Совет при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека (далее — СПЧ) на основе материалов Конфедерации труда России (далее — КТР) обобщил проблемы, возникающие у работников и населения в целом в связи с пандемией и в связи с этими проблемами разработал и направил в конце апреля 2020 г. в Правительство Российской Федерации предложения по защите социальных и трудовых прав в условиях развития коронавирусной инфекции¹⁰. Согласно данным СПЧ, среди наи-

⁸ В Минкомсвязи России обсудили поддержку ИТ-отрасли в условиях COVID-19 // Сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. 14 апреля 2020. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39754/> (дата обращения: 25.11.2020).

⁹ Подробнее об этом см.: *Люттов Н. Л., Герасимова Е. С.* Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. М. : Центр социально-трудовых прав, 2015. С. 108–113.

¹⁰ Совет по правам человека направил в Правительство Рекомендации по защите социальных и трудовых прав работников // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. 23 апреля 2020 г. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/>

более распространенных нарушений прав работников выделяется практика принуждения работников к уходу в неоплачиваемые отпуска; неправомерное снижение заработной платы; принуждение к труду в нарушение режима нерабочих дней; недостаточное обеспечение работников средствами индивидуальной защиты, невыполнение рекомендаций Роспотребнадзора в отношении профилактики коронавируса. Уже после выхода выводов СПЧ в прессе обсуждались протестные акции занятых на строительстве газопроводов работников-вахтовиков, среди которых стала распространяться инфекция, и медицинских работников, которые в условиях работы в чрезвычайно перегруженном режиме либо не получают обещанных надбавок за работу с COVID-19, либо становятся жертвами перераспределения вознаграждения путем использования обычных стимулирующих выплат для медицинских работников, не занятых с COVID-19, для дополнительных выплат тем, кто работает с инфекцией.

Представляется, что в отношении защиты работников от увольнений по экономическим причинам заслуживает внимания опыт Турции, где законодательство, вступившее в силу 17 апреля 2020 г.¹¹, предусмотрело временный запрет на увольнения по инициативе работодателя, за исключением увольнений, связанных с серьезными дисциплинарными проступками, сопровождающееся правом работодателя отправлять работников в отпуск без сохранения заработной платы, но с выплатой компенсации из фонда занятости. В России такая оплата могла бы осуществляться за счет федерального бюджета, причем оплату следовало бы осуществлять аналогично оплате простоя по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. При этом целесообразно установление социально обоснованного максимума для таких компенсационных выплат с привязкой к средней заработной плате в стране, например, однократный размер средней заработной платы в соответствующем регионе.

[read/6244/?fbclid=IwAR2NcFYnseu7Sj4qZn11H932RA5Ygy11B525mxZzK0EP858_Msq0XZzy4nE.](https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Turkey/Gn-Partners/Prohibition-on-termination-and-unilateral-unpaid-leave-enters-into-force?fbclid=IwAR13K4GWCw_YJtFfdZoFl2cop4nInRuVw6-plrXby_s1umR1ngE7qQ6TWUc#)

¹¹ *Sapan B. Y., Keser A. A. Prohibition on termination and unilateral unpaid leave enters into force // International Law Office. 29 April 2020 // URL: https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Turkey/Gn-Partners/Prohibition-on-termination-and-unilateral-unpaid-leave-enters-into-force?fbclid=IwAR13K4GWCw_YJtFfdZoFl2cop4nInRuVw6-plrXby_s1umR1ngE7qQ6TWUc# (дата обращения: 25.11.2020).*

Менее существенный, но также имеющий потенциал смягчения сложной ситуации на рынке труда предложили сенаторы Совета Федерации в конце мая 2020 года. Речь идет о доплатах в 1,5 МРОТ за каждого нового работника при условии, если его зарплата составит не менее 30 тыс. рублей, а срок трудоустройства — более года¹². Одновременно с этим социальные партнеры сейчас обсуждают инициативу Минтрудразвития РФ об обязательном страховании работников от безработицы¹³.

Кроме того, при проведении политики в сфере занятости государству следует иметь в виду, что пандемия и ограничительные меры наносят удар по одним видам занятости, но, одновременно с этим, создают новые, как правило временные рабочие места, связанные с адаптацией к новой обстановке. Государству следует приложить максимум усилий для того, чтобы людям, теряющим работу, содействовали в получении этих временных рабочих мест.

Помимо этого, очень важно, чтобы меры, касающиеся снижения регуляторной нагрузки на бизнес, в том числе путем ограничения проверок со стороны государственных органов, ни в коем случае не распространялись на контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства. Более того, этот контроль в сложившихся условиях следует усилить, причем саму систему трудовых инспекций в России надо усиливать не на временной, а на постоянной основе, устраняя многочисленные несоответствия российского законодательства положениям ратифицированной нашей страной Конвенции МОТ 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81)¹⁴.

Поддержка доходов населения в целом

Самым существенным способом поддержания доходов населения стало повышение максимального размера пособия по

¹² Гринкевич Д. Взять внаймы: в СФ предложили доплачивать бизнесу за устройство новых работников // Известия. 27.05.2020. URL: <https://iz.ru/1015919/dmitrii-grinkevich/vziat-vnaimy-v-sf-predlozhili-doplachivat-biznesu-za-ustroistvo-novykh-rabotnikov> (дата обращения: 25.11.2020).

¹³ Ивушкина А. Нетрудные времена: чиновники готовы поддержать страхование от безработицы // Известия. 27.05.2020. URL: <https://iz.ru/1015893/anna-ivushkina/netrudnye-vremena-chinovniki-gotovy-podderzhat-strakhovanie-ot-bezrabotitsy> (дата обращения: 25.11.2020).

¹⁴ См. об этом: Люттов Н. Л. Трудовые инспекции в постсоветских государствах: деградация ради мифа об экономической эффективности? // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12 (109). С. 92–106.

безработице с 8 000 рублей до МРОТ (12 130 рублей) и минимального размера — до 4 500 рублей. Заметной мерой социальной поддержки стала также дополнительная выплата всем семьям, имеющим право на материнский капитал, дополнительного пособия в размере 5 000 рублей в месяц на каждого ребенка до трех лет, надбавка к пособию по безработице для уволенных после 1 марта 2020 г. на апрель — июнь 2020 г. в размере 3 000 рублей на каждого ребенка, а также единовременная выплата 10 000 рублей на каждого ребенка в возрасте от трех до пятнадцати лет. Меры, направленные на защиту населения в ситуации потери доходов, включают в себя и субсидирование ипотечных кредитов по льготной ставке, ограничение принудительного выселения должников из жилых помещений, продление в ряде регионов сроков уплаты имущественных налогов.

Вызывает поддержку решение Правительства Российской Федерации, принятое на основе предложения профсоюзов, в отношении выплаты пособия по временной нетрудоспособности лицам старше 65 лет в ситуациях, когда их работодатели не останавливают работу из-за режима нерабочих дней. Однако аналогичные меры должны применяться также и в отношении всех других работников, находящихся в режиме самоизоляции, если их работодатели не остановили работу и не перешли на удаленный режим работы.

Если работодатели перешли на удаленный режим работы, а работники не готовы выполнять работу в новых условиях, работодатели обязаны оплачивать им простой по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. В целях поддержки работодателей в сложных экономических условиях было бы целесообразно, если бы хотя бы часть расходов по оплате простоя таких работников компенсировалась за счет государственного бюджета. Помимо необходимости оплаты нахождения работника на самоизоляции как ситуации нетрудоспособности, у работников, выполняющих свои обязанности в условиях эпидемии, возникают сложности, связанные с уходом за родственниками, находящимися на карантине, либо детьми, которые не могут попасть в детские учреждения, куда они обычно ходили в то время, пока родители были на работе. С этой точки зрения хорошим примером может быть опыт США, в которых для таких ситуаций федеральное законодательство в апреле ввело

дополнительные отпуска с сохранением 2/3 заработной платы работника за счет работодателей, но со специальным кредитованием на эти цели со стороны государства¹⁵. В Японии в таких ситуациях работники имеют право уйти в оплачиваемый отпуск (не включаемый в ежегодный оплачиваемый отпуск) с выплатой за счет государства 100 % заработной платы, но не более 8 330 йен в день¹⁶.

Защита уязвимых категорий населения

Очень важно, что с 15 марта по 15 июня 2020 года были продлены сроки временного пребывания иностранных граждан в России в связи с пандемией. При этом иностранные граждане освобождаются на этот период от ежемесячных выплат за патенты на работу, которые составляют значимую часть заработка работников-мигрантов. Работодатели имеют право при соблюдении ограничений, направленных на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, продолжать привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан без необходимости оформления им разрешений на работу или патентов.

Однако указанные меры вряд ли можно считать достаточными. Еще до возникновения проблем, связанных с распространением COVID-19, одним из ключевых вызовов для современного трудового права как развитых, так и развивающихся стран, была прекаризация трудовых отношений, включая неформальную занятость, краткосрочные договоры и договоры с неполным рабочим временем, а также трансформация классического трудового отношения в сторону нетипичной занятости, ложной самозанятости и других форм вытеснения классического трудового отношения. Экономические проблемы, связанные с пандемией, больше всего ударяют именно по этим категориям трудящихся. Это связано либо с тем, что их заработок носит неофициальный характер, либо трудовое право еще не выработало адекватных механизмов их социальной защиты. По ожиданиям МОТ во всем мире доходы работающих

¹⁵ *Bales. R. COVID-19 and Labour Law: U.S. // Italian Labour Law e-Journal. Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 2. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10807/10714> (дата обращения: 25.11.2020).*

¹⁶ *Zhong Q. COVID-19 and Labour Law: Japan // Italian Labour Law e-Journal. Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 2–3. URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10795/10702> (дата обращения: 25.11.2020).*

в неформальном секторе в результате пандемии сократятся на 60 %¹⁷. С учетом их и без того крайне скромных размеров этих заработков, эту цифру можно назвать катастрофической.

В качестве системного и долгосрочного ответа на этот вызов авторитетные специалисты по трудовому праву предлагают пересмотреть понятие работника, имеющего право на защиту с помощью трудовправовых механизмов¹⁸.

В условиях распространения коронавируса необходимы и более оперативные и срочные решения в отношении людей, которые остались без средств к существованию. Представители гражданского общества направили Правительству Российской Федерации предложение выплачивать в условиях карантина пособие по безработице не только российским гражданам, но и иностранцам, находящимся на территории России¹⁹. Это предложение заслуживает поддержки, но оно решает проблемы (и лишь частично) только в отношении одной из уязвимых категорий людей.

Безусловные социальные выплаты в размере не меньше прожиточного минимума на все время ограничений, связанных с карантинами, должны быть доступны любым людям, оказавшимся на нашей территории без средств к существованию. Такие выплаты должны быть не единоразовыми, а периодическими и осуществляться в пользу тех лиц, которые не имеют права на обычные социальные выплаты со стороны работодателей или государства.

В условиях развития электронных технологий, наличие документов, удостоверяющих личность, не должно ставиться в качестве условия осуществления таких выплат. Во избежание мошенничества и попыток многократного получения выплат

¹⁷ ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition Updated estimates and analysis. Geneva: ILO, 2020. P. 1. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf (дата обращения: 25.11.2020).

¹⁸ *Countouris N., De Stefano V., Ewing K., Freedland M.* COVID-19 crisis makes clear a new concept of 'worker' is overdue // Social Europe. 9 April 2020 // URL: https://www.socialeurope.eu/covid-19-crisis-makes-clear-a-new-concept-of-worker-is-overdue?fbclid=IwAR3HrY_IaSAVDyMtXW-XmCvcYfNnQ4aSZDJ4JI43fKJk-OrjQCSyMCJW0 (дата обращения: 25.11.2020).

¹⁹ АСИ предложило уравнивать мигрантов и россиян в социальных правах // РБК. ru. 20.04.2020. URL: https://www.rbc.ru/economics/20/04/2020/5e99977a9a79476eebb62cd5?from=center&fbclid=IwAR1OehXbCWnq65rFtuwaYctj8CWaXJSlBZ_T0qnyT17HwiG0c0pWdX7XvSk (дата обращения: 25.11.2020).

одним и тем же человеком, осуществление выплат может сопровождаться биометрической идентификацией получателей.

Жилье и рабочие помещения

Помимо денежных проблем, работники-мигранты, неформально занятые, безработные нередко либо вообще лишены жилья, либо проживают в условиях крайней скученности, что в условиях эпидемии чревато возникновением новых очагов заражения. В связи с этим государству и гражданскому обществу следует принять меры по временному размещению таких людей в свободных помещениях и зданиях с обеспечением санитарных условий и возможностей социальной изоляции. Одним из резервов помещений для решения этой проблемы могут быть пустующие из-за изоляции гостиницы, дома отдыха и другие пригодные для проживания объекты.

Отсрочки в отношении аренды помещений, принадлежащих государству, а также право арендодателей прекращать договоры аренды в одностороннем порядке без компенсации, предусмотренное проектом закона, упомянутым выше²⁰, не решают существенной части проблем предпринимателей, затронутых кризисом. СПЧ предложил разработать и принять в России более радикальный нормативный правовой акт, предполагающий отмену обязанности по выплате арендной платы за пользование государственным и муниципальным имуществом со стороны субъектов малого и среднего предпринимательства, а также налогов (за исключением НДС) и неналоговых платежей. Это предложение заслуживает поддержки, хотя и нуждается в некоторых дополнениях. Если отмена обязанности по выплате аренды будет касаться только государственного и муниципального имущества, то предприниматели, арендующие площади у частных собственников, не получают поддержки, хотя они нуждаются в ней в не меньшей степени. Это не только поставит их в трудное финансовое положение, но и будет представлять собой нарушение свободной конкуренции. В связи с этим представляется необходимым обязать частных собственников помещений, предоставляемых в аренду для ведения бизнеса, также вводить аналогичную отмену или радикальное сокращение арендной платы, сопровождающееся частич-

²⁰ Законопроект № 953580-7.

ной компенсацией потерь собственникам помещений за счет государства. Ключевые расходы в данном отношении должно нести государство, а не предприниматели.

Аналогичным образом следует поступить в отношении людей, снимающих жилье в аренду в тех случаях, когда они лишились существенной части доходов в условиях вводимых ограничений. В таких ситуациях собственники жилья также должны иметь право на частичные компенсации потерь за счет государственных бюджетов.

Заключение

В качестве общей оценки государственной политики по смягчению негативного воздействия эпидемии коронавируса и связанных с нею ограничительных мер на население в целом, работников и работодателей, приходится констатировать недостаточность выделяемых средств, системности в подходе к ситуации, охвата различных категорий населения, слабость администрирования и крайне опасный правовой нигилизм со стороны государственной власти.

Меры по поддержке работников, теряющих заработок и работодателей, лишившихся доходов, несмотря на внушительный объем выделяемых на это средств, не только не компенсируют существенную часть потерь бизнеса и работников, но даже не снимают угрозу для дальнейшего существования работодателей в наиболее пострадавших отраслях, а работников зачастую оставляют в критической с точки зрения простого выживания ситуации.

Фактическим пробелом политики по поддержке в настоящее время можно назвать меры в отношении неформально занятых, мигрантов и людей без определенного места жительства.

Очень важно осуществление эффективного контроля за тем, чтобы принимаемые меры достигали своих целей, а выделяемые денежные средства доходили до своих адресатов, с чем сейчас имеются серьезные проблемы. В связи с этим следует пересмотреть нормы и правоприменительную практику, ослабившие систему трудовых инспекций в нарушение конвенций МОТ об инспекции труда.

Необходимо обратить внимание, что противодействие последствиям пандемии не должно приводить к нарушениям в

сфере прав работников. Некоторые обсуждаемые инициативы, такие, например, как установление возможности для работодателей в одностороннем порядке изменять трудовой договор в связи с ограничительными мерами, несут риски утраты трудовых прав миллионами работников и не могут быть оправданы соображениями по защите работодателей.

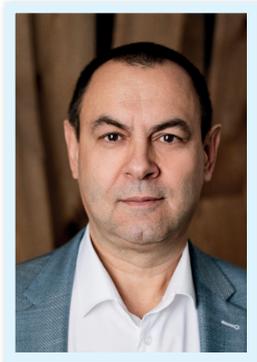
Список литературы

1. Лютов Н. Л. Трудовые инспекции в постсоветских государствах: деградация ради мифа об экономической эффективности? // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12 (109). С. 92–106.
2. Лютов Н. Л., Герасимова Е. С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. М. : Центр социально-трудовых прав, 2015.
3. Черных Н. В. Трудовое законодательство России vs коронавирус: кто победит? // Актуальные проблемы российского права, № 5, 2020. С. 151–159.
4. Bales. R. COVID-19 and Labour Law: U.S. // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 2 // URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10807/10714>. P. 2–3 (дата обращения: 25.11.2020).
5. Countouris N., De Stefano V., Ewing K., Freedland M. COVID-19 crisis makes clear a new concept of 'worker' is overdue // Social Europe. 9 April 2020. URL: https://www.socialeurope.eu/covid-19-crisis-makes-clear-a-new-concept-of-worker-is-overdue?fbclid=IwAR3HrY_laSAVDyMtXW-XmCvcYfNNqQ4aSZDJ4JI43fKDjk-OrjQCSyMCJWO (дата обращения: 25.11.2020).
6. Forsyth A. COVID-19 and Labour Law: Australia // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3 // URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10812/10719> (дата обращения: 25.11.2020).
7. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Third edition Updated estimates and analysis. Geneva: ILO, 2020. P. 1 // URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf (дата обращения: 25.11.2020).
8. Ostrovskaja Iu. COVID-19 and Labour Law: Russian Federation // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 3 // URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10791/10721> (дата обращения: 25.11.2020).
9. Risak M. COVID-19 and Labour Law: Austria // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 1 // URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10787/10723> (дата обращения: 25.11.2020).
10. Zhong Q. COVID-19 and Labour Law: Japan // Italian Labour Law e-Journal Special Iss. 1, Vol. 13 (2020). P. 2–3 // URL: <https://illej.unibo.it/article/view/10795/10702> (дата обращения: 25.11.2020).

COVID-19 И ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

МОХОВ АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ

*Заведующий кафедрой медицинского права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор
E-mail: med-farm-law@mail.ru*



Сложившаяся в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19 обстановка существенным образом повлияла на экономику и социальную сферу в России. Медицина и отрасль здравоохранения в целом были вынуждены решать ряд «нетипичных» для нее задач. Крупные вызовы, обусловленные распространением особо опасных, карантинных инфекций, не случались около пятидесяти лет. Несмотря на то что в целом отрасль здравоохранения и государство в той или иной мере справились с основными задачами, которые внезапно возникли в 2020 году, вскрылся ряд серьезных управленческих, организационных, правовых и иных проблем, требующих решения. Без их решения невозможна эффективная защита прав граждан, в том числе — граждан-пациентов, в период действия особых правовых режимов (повышенной готовности, предупреждения или ликвидации чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, чрезвычайного положения, военного положения и др.)¹. Сложной она также представляется и в условиях действия текущего (ординарного) законодательства в связи с дальнейшей юридикацией медицинской помощи при одновременном снижении ее доступности и (или) качества. Об этом свидетельствует крен в сферу применения уголовно-правовых, а не гражданско-пра-

¹ См.: Мохов А. А. Правовые режимы осуществления медицинской деятельности: В сб.: Актуальные проблемы медицинского права : материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) / отв. ред. А. А. Мохов. М. : МГЮА, 2015. С. 99–102.

вовых средств защиты прав граждан в сфере оказания медицинской помощи в течение последних лет².

Имеют место не частные, а массовые нарушения прав граждан, обусловленные системными ошибками, просчетами, дефектами функционирования действующего национального здравоохранения.

Реперными точками для предстоящих изменений являются следующие.

Во-первых, наличие дефектов в структуре управления отраслью. Многие годы последовательно значительный круг вопросов в сфере охраны здоровья граждан передавался с федерального уровня на региональный. В связи с изложенным в каждом регионе сложилась своя «местечковая» медицина, собственные силы и средства здравоохранения, как правило, довольно ограниченные, оказались не в состоянии решить комплекс возникших новых задач в короткие сроки. Федеральный центр в лице Минздрава России прямо не осуществляет текущее, оперативное, методическое и иное управление отраслью. Государственное регулирование последние годы все чаще осуществлялось косвенными средствами и методами. В период режимов повышенной готовности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, военного положения и других особых (экстраординарных) режимов, сложившаяся модель управления неэффективна. Поэтому в начале 2020 года ряд ключевых решений принимался Президентом Российской Федерации, Правительством Президентом Российской Федерации, а также специально созданными временными органами управления (комиссиями).

На федеральном уровне вместо когда-то единого органа исполнительной власти в области здравоохранения функционирует сразу несколько органов, имеющих различные функции, силы и средства для решения возложенных на них задач. Следует указать: Минздрав России, Роспотребнадзор, Федеральное медико-биологическое агентство, Росздравнадзор. Обеспечение скоординированной работы, особенно в период действия особых правовых режимов, требует от них быстрого и эффективного межведомственного взаимодействия для ре-

² См.: Бастрыкин: В большинстве дел о врачебных ошибках вины медработников нет // Российская газета. 2020. 14 января.

шения неотложных задач. Как показала жизнь, в части обеспечения межведомственного взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти имеются отдельные сложности, что обуславливает постановку вопроса о перераспределении полномочий между ними, переподчинении либо упразднении некоторых из них. Любые сложные системы, механизмы, конструкции в период повышенной нагрузки выходят из строя. Такие примеры наблюдались в Санкт-Петербурге и некоторых других регионах страны. Цена таких дефектов — сотни и тысячи человеческих жизней, безвозвратная утрата здоровья.

Во-вторых, наличие вызовов, угроз, рисков биологического, техногенного и иного характера, влекущих (могущих повлечь) за собой массовые поражения и отравления, смерть людей, их инвалидизацию и др., требуют наличия у отрасли здравоохранения, государства в целом необходимых резервов (количественного фонда, медицинского и иного специально подготовленного персонала, стратегически значимых лекарственных средств, медицинских изделий и иных средств медицинского применения). Проводимые в последние годы реформы в отрасли, оптимизация и другие, привели к дефициту сил и средств, способных оказывать в необходимом объеме медицинскую помощь как в текущих (обычных) условиях, так и в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, военных действиях, террористических актах и др. В результате развития пандемии коронавирусной инфекции Минздрав России был вынужден перепрофилировать федеральные научные центры, находящиеся в его ведении, а также клиники медицинских вузов страны под лечение больных с коронавирусной инфекцией. Кроме того, был выявлен ряд проблем с обеспечением отрасли, медицинских работников, особенно на начальном этапе развития COVID-19, необходимыми средствами медицинского применения, а также средствами индивидуальной защиты. Вскрылись и проблемы с государственными резервами. Без наличия необходимых стратегически значимых технологий, продуктов, товаров для отрасли невозможно обеспечить права граждан, в том числе пациентов, на медицинскую помощь, сохранение их жизни и здоровья.

В-третьих, отсутствие разработанных и апробированных управленческих и иных технологий, позволяющих решать воз-

никающие задачи в период действия особых правовых режимов (повышенной готовности и др.) привели к приостановке, неоказанию, переносам сроков оказания плановой медицинской помощи, что не могло не сказаться на здоровье граждан, их физическом и социальном благополучии. Особенно остро эта проблема проявилась в отношении высокотехнологичной медицинской помощи, так как многие федеральные центры, оказывающие сложные, дорогостоящие, уникальные виды помощи, оказались перепрофилированными, они в течение нескольких месяцев не оказывали медицинскую помощь нуждающимся. Права граждан на медицинскую помощь массово нарушались. Действующее законодательство не содержит каких-либо норм, позволяющих отказывать нуждающимся по медицинским показаниям гражданам в медицинской помощи. Однако за коронавирусом и борьбой с его последствиями «потерялись» все остальные болезни.

В-четвертых, не были до конца решенными вопросы защиты (физической, биологической и иной) жизни и здоровья медицинских и иных работников, обеспечивающих мероприятия по выявлению, лечению больных COVID-19, что привело к значительному росту заболеваемости среди работников здравоохранения, а также смертности в рядах медицинского корпуса страны. Восполнить ряды выбывающих (временно либо постоянно) из отрасли медиков невозможно. В условиях имеющегося, тем более нарастающего дефицита подготовленных кадров, невозможно сохранять объемы и качество оказываемой медицинской помощи, следовательно, становятся неизбежными массовые нарушения прав граждан в отрасли (как больных коронавирусной инфекцией, так и других).

В-пятых, довольно остро проявили себя нерешенные проблемы социальной защиты и поддержки работников отрасли, работающих с больными COVID-19, возбудителем этого заболевания и др., что потребовало неоднократных дополнений и изменений в действующем законодательстве. Оперативно вносимые дополнения и изменения в этой части позволили сгладить остроту ситуации, но полностью ее не решили. Долгосрочный прогноз здесь скорее негативный, чем позитивный. Незащищенный медицинский работник не является активным субъектом, деятельность которого направлена на обеспечение прав граждан на охрану здоровья в процессе осуществления своей профессиональной деятельности.

Обозначенные выше проблемы нуждаются в решении с помощью принятия комплекса мер, направленных на нивелирование в будущем угроз, рисков, связанных с появлением и распространением инфекционных болезней, массовых поражений.

Несмотря на то что спектр принятых и принимаемых Россией мер по смягчению последствий распространения коронавирусной инфекции, необходимому организационному, финансовому и иному обеспечению отрасли здравоохранения, медицинских организаций, медицинских работников, уже достаточно широк, эти меры не позволили сохранить на прежнем уровне объем, перечень и качество оказываемой ранее медицинской помощи. О прямых и косвенных потерях из-за пандемии коронавирусной инфекции говорить пока рано, более-менее объективные данные у демографов, социологов и иных специалистов появятся лишь через несколько лет. Необходимо ставить на обсуждение и решать как ряд важнейших для обеспечения биологической, национальной и иных видов безопасности задач, требующих изменения концептуальных подходов к вопросам оказания медицинской помощи, так и изменений в ряде норм уже действующего федерального законодательства, а также идти по пути разработки новых законопроектов.

Проблемы устранения дефектов в структуре управления отраслью, обеспечения биологической и иных видов безопасности можно решить путем перераспределения полномочий между органами государственной власти, а также создания специальных органов (советов, комиссий и др.) осуществляющих управление необходимыми силами и средствами, имеющимися в распоряжении государства с целью быстрого и эффективного решения всего комплекса задач, стоящих перед страной (от Совета Безопасности Российской Федерации до специально созданного органа). Часть проблем может быть снята за счет придания Минздраву России дополнительных полномочий.

Расширение возможностей по созданию и использованию и резервов (коечного фонда, медицинского и иного специально подготовленного персонала, эффективных лекарственных средств, медицинских изделий и иных средств медицинского применения) требует внесения изменений и дополнений в законодательство об охране здоровья граждан, об обращении лекарственных средств, медицинских изделий, иных средств

медицинского применения. Некоторые вопросы могут быть решены за счет принятия специальных постановлений Правительства Российской Федерации.

В перспективе необходимо разрабатывать и принимать законодательство в части стимулирования разработки и производства стратегически значимых для страны медицинских и иных технологий, обеспечения необходимого государственного контроля за основными этапами (стадиями) их жизненного цикла.

Необходимо развитие законодательства об охране здоровья граждан, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, биологической безопасности как в части развития норм общего действия, так и специальных и особых (экстраординарных) правовых режимов (чрезвычайного положения, повышенной готовности, военного положения и др.), позволяющего оказывать медицинскую помощь в текущих условиях, а также в период чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, военных действий и др. Такой подход позволит осуществить необходимую дифференциацию по видам и условиям оказания медицинской помощи, ее срокам и др.

Решение вопросов охраны прав и интересов медицинских и иных работников здравоохранения требует принятия дополнительных норм, гарантирующих их обеспечение средствами индивидуальной и коллективной защиты, средствами медицинской профилактики за счет работодателя и (или) государства (в период действия особых правовых режимов).

Кроме того, требуется принятие законодательных норм, направленных на развитие механизмов социальной защиты лиц, работающих в условиях высоких рисков для их здоровья и жизни (дополнительные льготы, гарантии, государственное, социальное страхование и др.).

Такая работа представляется длительной и этапной. Однако уже сегодня можно ставить вопрос о принятии первоочередных мер, позволяющих в той или иной мере снять остроту обозначенных проблем или их части исходя из того, что пандемия новой коронавирусной инфекции пока продолжается.

Предлагается Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» дополнить главой «Профилактика и лечение инфекционных заболеваний», в которой предусмотреть статьи:

Профилактика туберкулеза, ВИЧ-инфекции; профилактика особо опасных инфекций; организационные и правовые основы обеспечения биологической безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения; порядок введения ограничительных мероприятий в связи с угрозой распространения и распространением инфекционных заболеваний, в том числе особо опасных.

Может быть также поставлен на обсуждение вопрос о разработке и принятии Федерального закона «О предупреждении распространения инфекционных заболеваний в Российской Федерации», в котором будут закреплены: организационные, экономические, финансовые, правовые основы функционирования инфекционной службы в стране; порядок взаимодействия инфекционной службы с иными службами здравоохранения, органами власти и организациями; особенности правового положения инфекционных больниц, медицинского и иного персонала инфекционной службы; особенности правового положения (права, обязанности, ответственность) пациентов с подозрением на отдельные инфекционные болезни и больных инфекционными заболеваниями; особенности обеспечения потребностей инфекционной службы в лекарственных средствах, медицинских изделиях, иных средствах медицинского применения, средствах коллективной и индивидуальной защиты.

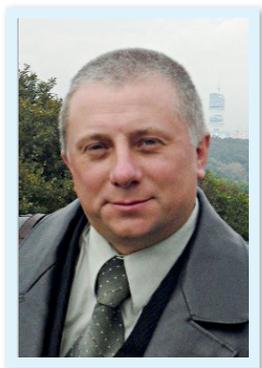
Список литературы

1. Бастрыкин: В большинстве дел о врачебных ошибках вины медработников нет // Российская газета. 14 января. 2020.
2. Мохов А. А. Правовые режимы осуществления медицинской деятельности // Актуальные проблемы медицинского права : материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) / отв. ред. А. А. Мохов. М. : МГЮА, 2015. С. 99–102.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ПЕКШЕВ АЛЕКСЕЙ ВИКТОРОВИЧ

*Доцент кафедры медицинского права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат медицинских наук, доцент
E-mail: avpekshev@msal.ru*



Независимо от особенностей правопорядка, сверхзадачей системы обеспечения биобезопасности любого государства является сохранение жизни и здоровья как главного из фундаментальных прав человека. Накопленный человечеством годовой опыт борьбы с коронавирусной пандемией позволил социологам и правоведам сформулировать следующие постулаты, не только затрагивающие права человека, но и констатирующие появление новых и трансформацию существующих глобальных трендов:

1. **Доминирование публичного права над частным в горизонтальных правоотношениях.** Гуманизация ценности человеческой жизни в условиях глобального снижения рождаемости и старения населения — необходимо ограничить свободу перемещения ради обеспечения биобезопасности для спасения жизни. Добровольное соблюдение гражданами этих ограничений означает доверие к власти, не прибегающей к введению карантинных режимов, а лишь призывающей к такой модели поведения на всех уровнях: от введения режима повышенной готовности до организации в местах скопления граждан системы напоминаний о необходимости соблюдать масочный режим.

2. **«Виртуальная глобализация» как следствие единого информационного пространства с одновременной привязкой человека к месту проживания, развитие местного туризма и локального патриотизма.** Доверяя патриотической властной риторике и основываясь на прошлом зарубеж-

ном туристическом опыте, люди стремятся воспроизвести этот источник дохода, оставаясь в месте вынужденного пребывания.

3. Переход экономического оборота в онлайн-среду в сочетании с развитием глобального отслеживания любых транзакций и перемещений. Стремление универсального чипирования гаджетов порождает как появление систем типа «социальный мониторинг», идентифицирующих место нахождения гражданина, так и систем типа «check-in», сохраняющих данные о перемещениях граждан с последующим их информированием, к примеру, о риске заражения контагиозной инфекцией.

4. Доместикация труда и обучение онлайн. Работа на дому размывает границу между свободным и рабочим временем, но исчезает маятниковая миграция населения к месту работы и обратно. Экономика домашней работы и учебы решительно отличается от индустриальной экономики XX века, когда члены семьи большей частью находились вне дома и не так интенсивно контактировали друг с другом. Стрессы длительного интенсивного общения в замкнутом личном пространстве обостряют существующие семейные проблемы, что актуализирует принятие законодательного пакета о домашнем насилии. Социум с выраженной когортой населения старше 40 лет будет сконцентрирован на сберегающей здоровье проблематике, связанной с удаленной работой одновременно с повышением отслеживаемости работника и семейной жизнью (учеба детей, онлайн-торговля с ростом индустрии сервисов доставки и т.п.).

Более молодое поколение, скорее, негативно воспримет тенденцию онлайн-образования: несмотря на расширение доступа к знаниям, размываются понятия и смыслы студенческого сообщества, связанные с приобретением нового социального опыта учащимися. Крайне нежелательно, чтобы онлайн-образование стало образованием для бедных, сведенным к вещанию с экрана и индуцирующим большое количество плохо образованных людей со второсортными дипломами (очевидно, что и стоимость таких услуг гораздо ниже).

5. Внедрение базового гражданского дохода как эффективной стимуляции экономики потребления путем прямых раздач денег различными способами: от стимулирующих вы-

плат малому бизнесу до компенсаций медработникам, многодетным семьям и др.

6. Секьюритизация медицины, то есть приобретение медицинскими или санитарно-эпидемиологическими структурами силовых полномочий с возможностью карать за несоблюдение императивных требований. Для нивелирования правовой неопределенности, порождаемой неоднозначным юридическим статусом самоизоляции, необходимо введение законодательной дефиниции «изоляция». Несмотря на официальное включение коронавирусной инфекции 2019-nCoV (В 34.2) в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, своевременно реализовать право врача на медицинское вмешательство без согласия заболевшего гражданина (или его законного представителя) крайне затруднительно. Решение о таком вмешательстве принимается консилиумом врачей, а если собрать консилиум невозможно — непосредственно лечащим (дежурным) врачом либо судом в случаях и в порядке, которые установлены российским законодательством. Во всех случаях это касается только лиц, в отношении которых установлен диагноз В 34.2 «Коронавирусная инфекция (2019-nCoV)», а процедура диагностики весьма продолжительна по времени.

В настоящее время при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, только главные государственные санитарные врачи и их заместители наделены полномочиями выносить мотивированные постановления:

- о госпитализации для обследования или об изоляции больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания;
- о проведении обязательного медицинского осмотра, госпитализации или об изоляции граждан, находившихся в контакте с больными инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих¹.

Таким образом, медицинский персонал инфекционных стационаров не имеет самостоятельных полномочий на ограни-

¹ См.: п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

чение гражданских прав и свобод в связи с принудительной госпитализацией. Если особый правовой статус психиатрических стационаров, допускающий ограничение прав граждан при обследовании и лечении, обеспечен регламентированными законом процедурами², то в отношении инфекционных стационаров аналогичный правовой механизм отсутствует. Более того, даже персонализированное постановление санитарного врача, вынесенное в отношении находящегося в самоизоляции гражданина без признаков болезни, не сопровождается урегулированной законом процедурой обязательной госпитализации, которая сегодня возможна исключительно по решению суда. От предложения добровольной госпитализации гражданин может отказаться, при подозрении на коронавирус его могут лишь обязать соблюдать режим самоизоляции в домашних условиях и контролировать соблюдение этого режима.

Данную проблему можно разрешить введением дефиниции «изоляция» как в действующий Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», так и в разрабатываемые законопроекты³.

Представляется целесообразным временно-территориальный принцип действия данной дефиниции в пределах эпидемиологически неблагополучной части страны, либо целого субъекта (субъектов) Российской Федерации (по аналогии с карантином, вводимым после объявления чрезвычайного положения, но с меньшим комплектом мер правового регулирования). Императивным правовым последствием введения изоляции должно быть правомочие руководителей как инфекционных, так и перепрофилированных подинфекционные лечебных учреждений на принудительную госпитализацию граждан в период сохранения режима изоляции. Это замедлит эскалацию неблагоприятной эпидемиологической ситуации на местах даже в отсутствие особых режимов на федеральном или региональном уровнях.

² Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

³ Проект федерального закона № 850485-7 «О биологической безопасности Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.01.2020) // URL: duma.gov.ru (дата обращения: 25.11.2020).

Список литературы

1. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
2. Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.
3. Проект Федерального закона № 850485-7 «О биологической безопасности Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.01.2020) // URL: duma.gov.ru (дата обращения: 25.11.2020).

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

ВОЛОДИНА ЛЮДМИЛА МИЛЬТОНОВНА

*Профессор кафедры уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
E-mail: lm.volodina@yandex.ru*



Защита прав человека в сфере уголовного судопроизводства как приоритетное направление уголовно-процессуальной деятельности, сформулированное в ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ), определяющей назначение уголовного судопроизводства, — обязанность государства. Значимость исполнения этой обязанности невозможно переоценить: государство в силу требований Конституции выступает гарантом обеспечения прав человека безотносительно к сложившейся в стране обстановке. Между тем информационные сообщения о складывавшейся в связи с началом эпидемии коронавируса в России ситуации в судебной и правоохранительной системе государства дают основание говорить о растерянности в условиях введенных запретов и ограничений и недостаточно четком понимании возникшего положения. Последовавшие вслед за первой реакцией на возникшую в стране кризисную ситуацию точечные ситуативные вкрапления изменений и дополнений законодательства наводят на мысль о неготовности правоохранительной системы государства к нестандартным условиям работы. Принятие федеральных законов от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; вступление в силу с 1 апреля 2020 г. новой редакции ст. 236 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее —

УК РФ), установившей уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил; дополнение УК РФ новыми статьями, устанавливающими ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации (ст. 207.1 и ст. 207.2), не разрешили возникших проблем практики правоприменения.

Статья 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2020 г.) в числе формулируемых ею понятий определяет *«быстроразвивающиеся опасные природные явления и техногенные процессы» как «негативные явления и процессы, определенные в ходе прогнозирования угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, локализация и ликвидация которой требуют заблаговременной подготовки сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».*

Складывающаяся в стране обстановка требовала немедленной реакции государства и оперативности судебной и правоохранительной систем, однако в условиях предпринятых ограничительных мероприятий явно прослеживались недостатки прогнозирования событий и последствий предпринимаемых мер. В отсутствие четких рекомендаций руководящих структур работа органов предварительного расследования и судебной системы в условиях последовавших ограничений оказалась неупорядоченной. Свидетельство тому — общественная оценка работы этих органов государства.

Московская Хельсинкская группа, подводя итоги мониторинга работы судов во время пандемии COVID-19, выявила следующие наиболее распространенные нарушения (мониторинг проводился с 13 апреля по 5 июня 2020 года):

- тенденцию к запрету доступа слушателей в здание, где проходит судебное слушание;
- отсутствие иных возможностей обеспечения гласности дела;
- произвольное толкование рекомендаций Верховного Суда Российской Федерации о том, какие дела считать «безотлагательными»;
- трудности с информированием о заседаниях;
- недобросовестную работу дежурных в судах;

- отсутствие единого формата работы;
- невозможность получить информацию о работе судов по телефону,
- разногласия в информации на сайте и реальном положении дел в суде.

Эти выводы основаны на результатах анализа работы 163 судов в 29 регионах страны. Юристы, участвовавшие в проведении мониторинга, писали: «На самом деле всё безобразие, что сейчас происходит, вводит в ужас. Мы вынуждены следить за режимом работы каждого суда просто потому, что никакой централизованной позиции нет»¹.

В уголовном судопроизводстве с его многофункциональной структурой важно, чтобы все составляющие этой системы будь то правосудие, будь то обвинение или защита, или прокурорский надзор, несмотря на различие их задач, действовали в едином направлении — обеспечении прав человека. Механизм обеспечения прав человека в уголовном судопроизводстве должен строиться на балансе интересов, обеспечиваемых функционированием единого организма. Проверка этого механизма в сложившихся ныне условиях, связанных с распространением коронавируса, показала, что разницей в деятельности правоохранительных структур и судебной системы требуют серьезных перемен как в организации их работы, так и переосмыслении ряда, казалось бы, устоявшихся правовых институтов.

В условиях введенных ограничений и предпринятых мер безопасности, ссылаясь на данные президентов региональных адвокатских палат, глава Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации (далее — ФПА РФ) Юрий Пилипенко уведомлял, что следователи нередко настаивают на проведении действий, не относящихся к категории неотложных, в том числе с участием подследственных, находящихся в СИЗО, что при проведении следственных и иных процессуальных действий часто не обеспечиваются противозаразными мерами. В связи с этим ФПА РФ обратилась к главам Следственного комитета Российской Федерации, МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации с просьбой обеспечить

¹ Источник: News.ru, 22.06.2020. Обзор проводился с 13 апреля по 5 июня 2020 года. URL: <https://news.ru/russia/mhg-proverila-rabotu-sudov-vo-vremya-pandemii-koronaivrus/> (дата обращения: 13.07.2020).

необходимые противоэпидемиологические меры при проведении следственных действий².

В складывающейся ситуации наиболее четко действовал Совет Адвокатской палаты г. Москвы, разъяснив адвокатам, что следует заявлять ходатайства об отложении судебных заседаний и процессуальных действий, если в них нет острой необходимости, уведомлять о невозможности присутствия в суде заблаговременно, как этого требует Кодекс профессиональной этики. Адвокаты рекомендовали «направлять в суд ходатайство с просьбой о перенесении процесса с указанием причин переноса, связанных с риском жизни и здоровью, ссылаясь на ч. 1 ст. 9 УПК РФ, в соответствии с которой в ходе уголовного судопроизводства запрещается осуществление действий и принятие решений, создающих опасность для жизни и здоровья», уточняя, что копию ходатайства следует направлять в вышестоящие судебные инстанции, чтобы обратить их внимание на ситуацию, и в случае отказа в ходатайстве была возможность эффективнее обжаловать отказ суда. В ситуации с предварительным следствием рекомендовалось действовать по аналогии³. При этом замечено, что ни Следственный комитет Российской Федерации, ни МВД России, ни органы прокуратуры публично не объясняли, как будет вестись следствие во время карантина. Источник «Медиазоны» информировал, что «из-за страха перед инфекцией участники процесса — в основном свидетели по уголовным делам — отказываются приходить на следственные действия, что тормозит производство». Однако «никаких официальных уведомлений не было, но на словах, те следственные действия, которые должны были состояться, ... сняты и перенесены на неопределенный срок»⁴.

В СМИ отмечалось, что работа судов по многим делам была приостановлена, при этом обвиняемые, в отношении которых была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, оставались в СИЗО. В сложившейся ситуации директор Федеральной службы исполнения наказаний обратился к Предсе-

² Адвокаты просят следователей не забывать о пандемии коронавируса // URL: <https://pasm.ru/archive/265951/> (дата обращения: 03.07.2020).

³ АП Москвы разъяснила адвокатам особенности работы в условиях пандемии // URL: <https://pravo.ru/news/219988/> (дата обращения: 11.07.2020).

⁴ Как коронавирус изменил работу полиции, СК, судов и адвокатуры // URL: <https://yandex.ru/turbo/s/zona.media/article/2020/04/06/covid-19-siloviki/> (дата обращения: 11.07.2020).

дателю Верховного Суда Российской Федерации просьбой во время эпидемии ориентировать суды не заключать под стражу обвиняемых по экономическим и «нетяжким» преступлениям, выразив обеспокоенность плотностью лиц, содержащихся в следственных изоляторах и исправительных учреждениях. На 1 апреля 2020 г. в 22 СИЗО количество заключенных превысило допустимые нормы⁵. В связи с этим со своей инициативой выступила Адвокатская палата г. Москвы, разместив на своем официальном сайте обращение к адвокатам Москвы с предложением в связи со сложившейся ситуацией рассмотреть вопрос о безотлагательной подаче ходатайств и жалоб об изменении меры пресечения, на не связанную с содержанием обвиняемого в СИЗО, особенно в отношении лиц пожилого возраста, а также лиц, страдающих хроническими заболеваниями. Инициатива московских адвокатов была поддержана Президентом ФПА РФ и распространена по регионам России⁶.

Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 18 марта 2020 г. рекомендовало в условиях самоизоляции приостанавливать производство по делам, не относящимся к категории безотлагательных. Но отсутствие перечня категорий дел безотлагательного характера на практике привело к неоднозначному толкованию положений, изложенных в документе, и к нарушениям уголовно-процессуального закона. Выходы из сложившейся ситуации каждый искал самостоятельно. В одном из судов Свердловской области было проведено судебное заседание в режиме WhatsApp. Но проведение заседаний через Skype, WhatsApp или любой другой мессенджер незаконно, подобной нормы нет ни в одном кодексе. Использование систем Skype, Zoom и WhatsApp приводит к нарушениям прав участников судебного разбирательства. Суд в Кемерово, рассматривая дело по WhatsApp, отказался допустить в заседание адвоката по соглашению и провел заседание с участием присутствующего в суде назначенного адвоката (из-за технических помех истец не понял, что ему назначен адвокат)⁷.

⁵ Как работают суды во время пандемии // URL: <http://www.19rus.info/index.php/vlast-i-politika/item/> (дата обращения: 07.08.2020).

⁶ Пандемия может стать основанием для освобождения некоторых арестантов из-под стражи // URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5b2176714bf161ea0168d783/> (дата обращения: 05.07.2020).

⁷ Суды начали рассматривать дела с помощью WhatsApp // URL: <https://rg.ru/2020/04/19/reg-urfo/> (дата обращения: 09.07.2020).

Юристы отмечают, что в условиях пандемии особенно остро встал вопрос сбоя в системе электронного взаимодействия с судами: это касается как дистанционной подачи документов, так и отслеживания назначения заседаний и движения дел, констатируют большое число жалоб на сбой при обращении через систему ГАС «Правосудие»⁸.

Сложившаяся в период пандемии COVID-19 ситуация породила острую потребность в дистанционных технологиях. Требуется разрешить проблему заочного рассмотрения судами ходатайств следствия о продлении мер пресечения без участия обвиняемых в режиме видеосвязи. УПК РФ допускает рассмотрение судом ходатайства о продлении срока содержания под стражей в отсутствие обвиняемого в случаях, исключающих его доставку в суд, под которыми может пониматься и эпидемиологическая обстановка. Однако при этом возникает целый ряд сложностей, касающихся обеспечения защиты прав обвиняемого, которые требуют законодательного решения: это вопросы конфиденциальности общения защитника и обвиняемого, приобщения к делу новых доказательств, проблема непосредственности участия обвиняемого в процессе. Проблемы урегулирования вопросов, связанных с возможностью проведения судебных заседаний с использованием систем видео-конференц-связи, с обеспечением прав подсудимого в судебном заседании, осуществляемом в этом режиме, обсуждаются достаточно активно, но необходимо скорейшее внедрение рассматриваемых форм деятельности через правовое урегулирование процессуальных процедур. Разъяснения и рекомендации Верховного Суда Российской Федерации в этих случаях не могут заменить требований закона.

В соответствии с планом мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации» Министерство юстиции Российской Федерации подготовило законопроект, предусматривающий внедрение в работу судов допуск участников в судебное заседание с помощью веб-конференций через смартфоны или планшеты, а также предоставлять доказательства в электронном виде. Казалось бы, вопрос решается, но в Министерстве

⁸ Адвокаты пожаловались на работу судов в период пандемии // URL: <https://advstreet.ru/article/pravosudie-v-meditsinskoj-maske/> (дата обращения: 10.08.2020).

юстиции Российской Федерации отметили, что законопроект и паспорт нацпроекта «Цифровая экономика Российской Федерации» не предусматривают изменений в уголовно-процессуальном законодательстве⁹.

Конечно, сложности внедрения системы электронного правосудия в уголовное судопроизводство сопряжены с необходимостью разрешения целого ряда вопросов: в рамках правового регулирования необходима разработка понятийного аппарата, разработка правил оформления и проверки доказательств, полученных с использованием электронных ресурсов, дополнительных гарантий защиты прав участников так называемого «электронного процесса», разработка способов защиты от несанкционированного доступа в материалы дела, оформляемые с помощью цифровых технологий. Необходимо создание механизмов, обеспечивающих надежность средств, препятствующих недопущению внесения изменений в содержание электронных процессуальных документов. Медлительность в решении обозначенных проблем порождает серьезные затруднения в реализации конституционного права на судебную защиту.

Адвокаты отмечают, что режим самоизоляции серьезным образом повлиял на процессуальные сроки: «сроки следствия по уголовным делам продлены с запасом, нарушаются сроки рассмотрения жалоб и ходатайств, а ссылки на разумность сроков уголовного судопроизводства отменяются по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством»; сообщают о различных случаях нарушений прав подзащитных (воспрепятствование работе защитников, отложение судебных заседаний и др.)¹⁰.

Весьма значимую роль приобретает в подобных условиях деятельности правоохранительных органов прокурорский надзор, призванный обеспечить законность и обоснованность уголовно-процессуальных действий и принимаемых решений органов предварительного расследования. И здесь вновь встает вопрос о значимости инструментария, используемо-

⁹ Минюст готовит законопроект о судебных онлайн-заседаниях // URL: <https://pravo.ru/news/221364/> (дата обращения: 09.07.2020).

¹⁰ Адвокаты проанализировали ответы ВС на вопросы, возникающие у судов при рассмотрении дел в связи с пандемией. 23 апреля 2020 // URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/> (дата обращения: 13.07.2020).

го прокурором в рамках его компетенций. Ослабление роли прокуратуры в пылу либеральных реформ привело к утрате ею эффективных средств немедленного устранения обнаруженных нарушений, допущенных органами предварительного расследования. И все же в создавшихся условиях работы прокуратура стала рассылать в следственные органы разъяснения о необходимости приостанавливать расследование уголовных дел на период карантина в связи с отсутствием реальной возможности участия в следственных действиях. Дела, по которым в отношении обвиняемых была избрана мера пресечения в виде содержания под стражей, было рекомендовано в кратчайшие сроки направлять в суды, в крайних случаях — ходатайствовать о продлении содержания под стражей. Так, прокуратура Калужской области разослала нижестоящим прокурорам информационное письмо об организации надзора за предварительным расследованием в режиме самоизоляции. В документе, в частности, указывалось, что в условиях распространения коронавирусной инфекции и в целях минимизации ее последствий необходимо рассматривать возможность приостановления уголовных дел, по которым установлены подозреваемые (обвиняемые), только по тем уголовным делам, по которым проведены все возможные в отсутствие подозреваемых (обвиняемых) следственные действия, подозреваемый (обвиняемый) находится на карантине и отказывается явиться к следователю (дознавателю). В текущий период проведение следственных и процессуальных действий с подозреваемыми (обвиняемыми), находящимися на самоизоляции, в некоторых случаях является нарушением режима самоизоляции и создает прямую угрозу распространения инфекции, следовало из письма. Предварительное следствие предлагалось приостанавливать в связи с отсутствием реальной возможности участия фигуранта в уголовном деле¹¹.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о том, что в отсутствие законодательного регулирования, в отсутствие четких централизованных, системных указаний со стороны руководящих структур формы и способы обеспечения прав человека в уголовном судопроизводстве на уровне правоприменения

¹¹ Правоохранительные органы корректируют свою работу из-за коронавируса // URL: <https://7x7-journal.ru/posts/2020/04/03/prokuratura-predlagaet> (дата обращения: 27.06.2020).

характеризуются спонтанностью и сиюминутностью принимаемых решений. Встает вопрос о необходимости переоценки некоторых устоявшихся институтов уголовного и уголовно-процессуального права. В частности, требуют переосмысления институт сроков давности, институты отложения и приостановления производства по уголовному делу, требуют корректировки правила продления сроков и применения мер пресечения.

Разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросу о сроках исковой давности в период коронавируса коснулись только гражданского судопроизводства: в соответствии со ст. 202 ГК РФ, п. 1, абз. 2 карантин, самоизоляция и пандемия могут признаваться форс-мажорными обстоятельствами при условии доказанности ряда установленных законом фактов¹². Однако в уголовном судопроизводстве таких обстоятельств не существует.

В связи с необходимостью скорейшего решения возникших проблем автором данной статьи были выдвинуты предложения, направленные на изменение и дополнение ряда норм уголовного и уголовно-процессуального права, они были опубликованы в экстренном порядке в журнале «Право и политика». В частности, предлагалось, опираясь на Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», внести в УК РФ изменения правил освобождения от уголовной ответственности за истечением сроков давности применительно к тяжким и особо тяжким преступлениям. Для лиц, совершивших тяжкое или особо тяжкое преступление, в норму уголовного закона необходимо включить *положение о приостановлении течения сроков давности в условиях чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с угрозой неконтролируемого распространения опасного для жизни заболевания (пандемии)*. Одновременно должны быть внесены изменения в ст. 208 УПК РФ. Пункт 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ следует дополнить указанием на невозможность участия подозреваемого или обвиняемого в производстве по делу не только в виду тяжелого заболевания, но и *в виду его пребывания на карантине или само-*

¹² Верховный Суд России выпустил новый обзор судебной практики с разъяснениями, как применять законодательство в период пандемии // URL: <https://rg.ru/2020/05/06/> (дата обращения: 09.07.2020).

изоляции. Кроме того, приостановление производства по уголовному делу как в стадии предварительного расследования, так и в судебном разбирательстве в чрезвычайных условиях, диктуемых конкретной ситуацией, требуют установления нового основания приостановления производства по уголовному делу. Статьи 208 и 253 УПК РФ должны быть дополнены основанием, определяющим правила приостановления производства *не только в связи с отсутствием реальной возможности участия в уголовном деле обвиняемого или подозреваемого, но и иных участников процесса в силу обеспечения их безопасности в условиях угрозы инфицирования*¹³. Предлагалось одновременно переосмыслить правовую природу института приостановления производства по делу: в настоящее время он «привязан» к определенному положению (состоянию) обвиняемого в процессе, препятствующему его участию в деле. Но в условиях действующих в стране ограничений продолжение процесса или невозможность дальнейшего движения уголовного дела зависят и от иных обстоятельств, иногда вовсе не связанных с обвиняемым.

Некоторым утешением служит то обстоятельство, что в сложной ситуации, связанной с эпидемией коронавируса, оказались и судебные системы зарубежных стран. Государства предпринимают различные меры, направленные на обеспечение прав человека в сфере правосудия. В Украине, например, приняты поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, которые подразумевают продление сроков следствия на время пандемии¹⁴. По свидетельству СМИ, американские суды в условиях чрезвычайных ситуаций пытаются разработать новые требования к отправлению правосудия, изменения предлагается внести в том числе и в уголовно-процессуальное законодательство. В частности, юристы считают необходимым отказаться от требования свидетельствовать в суде только через личное присутствие. Проблемы, связанные с доступностью правосудия, решаются сейчас через уголовные комиссии, которые выделяют бюджетные средства отдельной категории

¹³ Володина Л. М. Проблемы защиты прав человека в уголовном судопроизводстве в условиях пандемии // Право и политика. 2020. № 9 (206). С. 31–32.

¹⁴ Правоохранительные органы корректируют свою работу из-за коронавируса // URL: <https://7x7-journal.ru/posts/2020/04/03/prokuratura-predlagaet> (дата обращения: 27.06.2020).

адвокатских бюро, — американскому аналогу адвокатов по назначению. Этих адвокатов суд назначает тем, кто не может заплатить частному юристу. Сложно решаются проблемы, возникшие в функционировании суда присяжных: введение временных норм не обеспечивает полноценного отбора присяжных, поскольку «значительный «срез общества» просто окажется за бортом принятия решений по судебным делам», считают юристы. Вносятся изменения в организацию деятельности суда: присяжных теперь рассадят на 1,5–2 м друг от друга. В некоторых штатах, например, в отдельных округах штата Джорджия, слушания будут записывать через средства видеоконференц-связи в разных залах здания суда¹⁵.

В Британии вокруг суда присяжных развернулась целая дискуссия. Главный судья Англии и Уэльса предлагает сократить их число с девяти до семи.

Королевским указом в Испании 14 марта были приостановлены все процессуальные сроки. В Италии также были приостановлены процессуальные сроки, а судебные заседания отложены соответствующими декретами. Судопроизводство функционирует исключительно в отношении дел срочного характера. Все обращения в суды и документооборот (вручение извещений, обращение в суд) переведены в электронный формат¹⁶.

Предложенный краткий анализ проблем, сопряженных с распространением коронавирусной инфекции, дает основание говорить о необходимости глубокого обобщения практики правоприменения с целью последующей работы, связанной с созданием эффективного механизма обеспечения прав человека в уголовном судопроизводстве, который должен предоставлять возможность каждому реализовать право на доступ к правосудию независимо от складывающейся реальности. В связи с этим необходим перечень безотлагательных производств для чрезвычайных ситуаций, подобных сложившейся в наши дни. Он не может быть исчерпывающим, но, безусловно, придаст упорядоченность уголовно-процессуальной деятельности. Для обеспечения законности и обоснованности уголовно-про-

¹⁵ Науменко Е. Конец пандемии: справятся ли западные суды с валом исков // URL: <https://pravo.ru/story/222997/> (дата обращения: 10.10.2020).

¹⁶ Как работают суды разных стран во время коронавируса // URL: <https://rusbankrot.ru/legislative-news/> (дата обращения: 10.10.2020).

цессуальных действий и принимаемых решений органов предварительного расследования необходимо четко определить полномочия органов прокуратуры, предоставив ей круг полномочий, позволяющих немедленно реагировать на допущенные нарушения для оперативного их устранения. Функционирование любой системы зависит от того, насколько продуманно и слаженно действуют все ее звенья. Иначе говоря, эффективность системы определяется функциональной взаимозависимостью ее элементов и возможностью их четкого взаимодействия при наличии соответствующего инструментария.

Список литературы

1. Адвокаты пожаловались на работу судов в период пандемии // URL: <https://advstreet.ru/article/pravosudie-v-meditsinskoj-maske/> (дата обращения: 10.08.2020).
2. Адвокаты проанализировали ответы ВС на вопросы, возникающие у судов при рассмотрении дел в связи с пандемией. 23 апреля 2020 // URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/> (дата обращения: 13.07.2020)
3. Адвокаты просят следователей не забывать о пандемии коронавируса // URL: <https://pasm.ru/archive/265951/> (дата обращения: 03.07.2020)
4. АП Москвы разъяснила адвокатам особенности работы в условиях пандемии // URL: <https://pravo.ru/news/219988/> (дата обращения: 11.07.2020).
5. Верховный Суд России выпустил новый обзор судебной практики с разъяснениями, как применять законодательство в период пандемии // URL: <https://rg.ru/2020/05/06/> (дата обращения: 09.07.2020).
6. Володина Л. М. Проблемы защиты прав человека в уголовном судопроизводстве в условиях пандемии // Право и политика. 2020. № 9 (206).
7. Источник: News.ru, 22.06.2020. Обзор проводился с 13 апреля по 5 июня 2020 года. Ссылка на СМИ: // URL: <https://news.ru/russia/mhg-proverila-rabotu-sudov-vo-vremya-pandemii-koronaivrus/> (дата обращения: 13.07.2020).
8. Как коронавирус изменил работу полиции, СК, судов и адвокатуры // URL: <https://yandex.ru/turbo/s/zona.media/article/2020/04/06/covid-19-siloviki/> (дата обращения: 11.07.2020).
9. Как работают суды во время пандемии // URL: <http://www.19rus.info/index.php/vlast-i-politika/item/> (дата обращения: 07.08.2020).

10. Как работают суды разных стран во время коронавируса // URL: <https://rusbankrot.ru/legislative-news/> (дата обращения: 15.10.2020)

11. Минюст готовит законопроект о судебных онлайн-заседаниях // URL:

<https://pravo.ru/news/221364/> (дата обращения: 09.07.2020).

12. Науменко Е. Конец пандемии: справятся ли западные суды с валом исков // URL: <https://pravo.ru/story/222997/> (дата обращения: 10.10.2020).

13. Пандемия может стать основанием для освобождения некоторых арестантов из-под стражи // URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5b2176714bf161ea0168d783/> (дата обращения: 05.07.2020).

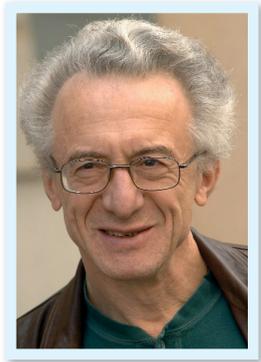
14. Правоохранительные органы корректируют свою работу из-за коронавируса // URL: <https://7x7-journal.ru/posts/2020/04/03/prokuratura-predlagaet> (дата обращения: 27.06.2020).

15. Суды начали рассматривать дела с помощью WhatsApp // URL: <https://rg.ru/2020/04/19/reg-urfo/> (дата обращения: 09.07.2020).

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

ГЕФТЕР ВАЛЕНТИН МИХАЙЛОВИЧ

*Директор автономной некоммерческой
организации «Институт прав человека»,
член Экспертного совета при Уполномоченном
по правам человека в Российской Федерации*
E-mail: hrights@list.ru
vmgefter@mail.ru



Первым делом, хотя бы тезисно, необходимо обозначить основные организационно-правовые проблемы и угрозы соблюдению прав лиц, находящихся в учреждениях ФСИН России, в эпидемиологической ситуации 2020 года.

1. Примем на веру статистику заболеваемости и смертности среди «спецконтингента». Данные Управления организации медико-санитарного обеспечения ФСИН России на начало сентября 2020 года: заболели 1 675 сотрудников и около 700 заключенных. Ответы на запросы по отдельным учреждениям и людям избирательны и чаще всего носят отказной характер.
2. Не удалось свести до минимума избрание меры пресечения в виде заключения под стражу (на 1 апреля 2020 года — наполнение 22 СИЗО превышало их лимит), хотя в мае 2020 года сократилось количество «предварительных арестов». Это не коснулось ранее взятых под стражу, им арест обычно продлевался. Общая численность лиц, находящихся в местах принудительного содержания, весной несколько снизилась, но к осени 2020 года вновь выросла и остается на уровне примерно 500 000 человек.
3. В целом ходатайства об условно-досрочном освобождении, изменении вида учреждения, замене наказания более мягким судами рассматривались как дела «безотлагательного характера» согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации об ограничениях работы судов в период пандемии. Но это

- практически не сказалось на «разгрузке» учреждений ФСИН России.
4. У обвиняемых нет полноценной возможности участия в режиме видео-конференц-связи в судебных заседаниях. Это же относится к контактам с адвокатами и членами ОНК, свиданиям осужденных с родными и близкими, которым предлагалось обеспечить бесплатные телефонные и видеозвонки, но это не нашло понимания у ФСИН России.
 5. Запрещен или очень затруднен допуск к задержанным и осужденным адвокаты и члены ОНК при выполнении ими санитарных правил. Ни о какой конфиденциальности бесед с ними не было и речи.
 6. Отсутствовала системность в тестировании на COVID-19 хотя бы для лиц с его симптомами, не всем и не везде ежедневно измеряли температуру. Даже для сотрудников и обслуживающего персонала учреждений ФСИН России иногда не хватало средств дезинфекции, перчаток и масок.
 7. Действовали ограничения в предоставлении прогулок (часто выводили только один раз в 2–3 дня), что особенно неприемлемо при «камерном» содержании с плохой вентиляцией тесных помещений.
 8. Посылки и передачи перестали принимать: в интернет-магазинах системы ФСИН России был недостаточный ассортимент товаров первой необходимости и существенно завышены цены.
 9. Особые трудности испытали освобождающиеся из мест лишения свободы, не получая набора средств индивидуальной защиты, транспортных карт и пропусков, необходимых при карантине.

Общий вывод: отмеченные проблемы требуют скорейшего и тщательного обсуждения и урегулирования в момент повторной волны эпидемиологической опасности — необходима разработка неотложных мер по разгрузке пенитенциарных учреждений.

Варианты снижения численности «тюремного населения»

Исходя из данных мониторинга мировой практики разгрузки пенитенциарных учреждений в период пандемии вес-

ной-летом 2020 года, обозначим наши предложения применительно к ситуации в России на данный момент в соответствии с развитием эпидемии.

Отметим, что политика различного типа освобождения заключенных в условиях пандемии осуществлялась в 107 странах. В целом, по данным *Harm Reduction International*, на конец июня 2020 года (с тех пор ситуация радикально не изменилась), «тюремное население» планеты сократилось почти на 6 %.

В 58 государствах проходило только досрочное освобождение из различных мест лишения свободы, еще 13 — не обозначили способов решения проблемы. Все случаи, когда неизвестно о применении амнистии, относятся к 24 государствам — членам Совета Европы (далее — СЕ) и 47 странам остального мира. Не в каждой из стран СЕ «освобождение» было классифицировано как досрочное и, вероятно, кое-где практиковалось и временное освобождение (в Словении, например).

Судя по докладу СЕ, данным мониторинга британских коллег и Human Rights Watch, в 24 странах (из бывшего советского блока — только Азербайджан!) прежде всего освобождали людей старше 60 лет и тяжело больных; тех, чей срок наказания подходил к концу, а также совершивших ненасильственные преступления. Это характерно для стран Западной Европы, где в отличие от других частей континента и регионов мира, освобождали еще тех, кто обвинялся по «наркотическим» статьям.

Данные по странам представлены на специальной карте *COVID-19, Prisons and Drug Policy*¹, где тремя цветами обозначены государства с разным отношением к освобождению таких осужденных в период пандемии.

Отдельный интерес представляют страны, где проходила амнистия, — это 36 беднейших государств с большим процентом заключенных на душу населения. В Иране, было и досрочное освобождение, и амнистия; по неподтвержденным данным в Беларуси до событий второй половины 2020 г. тоже была амнистия.

Трудно сказать, сколько заключенных вышло на свободу ранее срока согласно той или иной политике освобождения. Общую картину дополняют последние данные по странам СЕ,

¹ См.: COVID-19, Prisons and Drug Policy // URL: <https://www.hri.global/covid-19-prison-diversion-measures> (дата обращения: 25.11.2020).

где, как минимум 143 000 заключенных были освобождены с марта по сентябрь 2020 года. И хотя по пяти европейским странам нет сведений за летне-осенний период, показательно, что основная часть освобожденных — 114 460 человек — приходится на Турцию, во многом сходную с Россией по санкциям в виде лишения свободы.

Приведенные сведения подтверждают наш главный тезис о необходимости сократить значительное число лиц, находящихся под стражей и осужденных путем амнистии и иных мер разгрузки. Приведем полученные Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека данные ФСИН России, относящиеся к ряду категорий лиц, которых следовало бы освободить в период пандемии прежде всего. Уточним, что предлагаемые рекомендации учитывают возможность решения проблемы разными способами.

Категория	Численность, по данным ФСИН	Возможные решения
Инвалиды первой группы	381	Освободить от наказания
Инвалиды второй группы	7 258	Освободить от наказания, если осуждены впервые
Инвалиды третьей группы	10 437	Сократить срок наказания
Лица старше 60 лет	СИЗО — до 9500 ИУ — данных нет	Изменить меру пресечения без содержания под стражей
Осужденные, возместившие ущерб по гражданским искам	ИУ — данных нет УИИ — 4107 ИЦ — 157	Освободить от дальнейшего отбывания наказания
Ветераны боевых действий, совершившие преступления впервые	2 682	Сократить срок наказания

Категория	Численность, по данным ФСИН	Возможные решения
Родители, имеющие детей в возрасте до 14 лет	37 554	Сократить срок наказания, если не лишены родительских прав
Дети-сироты и приравненные к ним	4374	Освободить от наказания под опеку государства
Осужденные, характеризующиеся положительно	55 394	Рекомендовать судам применение УДО, смягчения режима отбывания наказания, смены учреждения уголовно-исполнительной системы

По нашему мнению, самый эффективный метод разгрузки мест лишения свободы в пандемию — амнистия. Она требуется наиболее уязвимым группам «тюремного населения», в первую очередь тем, кто указан в таблице. Их перечень практически не отличается от описанного в обзоре опыта освобождения тюрем в половине государств — членов СЕ, куда входит и Россия.

Принимая решение об акте амнистии, следовало бы учесть ряд обстоятельств, характерных не только для нашей страны.

Во-первых, немало кандидатов на освобождение должны выйти на свободу не позднее, чем через год, а многим другим осужденным можно сократить в разной пропорции срок пребывания в колониях.

Во-вторых, необходимо ограничить заключение под стражу за преступления небольшой и средней тяжести, а при продлении ареста тем, кто уже находится в СИЗО, можно рекомендовать:

- прекращать уголовное преследование обвиняемых в преступлениях небольшой тяжести при подтверждении наличия места жительства или пребывания и поручительства его владельцев;
- изменять меру пресечения на не связанную с содержанием в СИЗО либо еще больше ограничивать сроки на-

хождения под стражей обвиняемых по преступлениям средней тяжести, совершенным без применения насилия против личности или по неосторожности;

- приостанавливать уголовное преследование обвиняемых в тяжких ненасильственных преступлениях (в том числе экономических) при условии возмещения ими причиненного вреда или ущерба.

С таким подходом коррелирует предложение амнистии для осужденных к лишению свободы, не являющихся злостными нарушителями порядка отбывания наказания и/или возмещающих ущерб, нанесенный потерпевшим.

В итоге, по нашим оценкам, если максимально учесть все приведенные выше и изложенные в подготовленном нами проекте акта амнистии рекомендации, освободились бы до 65 тысяч человек. Подчеркнем, что прежде всего следует амнистировать людей старшего возраста, инвалидов, тяжело больных заключенных, более других подверженных риску заразиться во время пандемии. Это минимум, который желательно дополнить амнистией для тех категорий, о которых говорилось выше.

Высказанные соображения не отменяют того, что независимо от подготовки и реализации предлагаемых мер надо проводить срочные мероприятия по защите от распространения пандемии в уголовно-исполнительной системе. Очевидно, что сегодня невозможно обеспечить изоляцию заключенных друг от друга в условиях СИЗО и колонии, в многоместных камерах или отрядах с общими кухней и местами приватности и гигиены, где они работают бок о бок, а не дистанционно.

Поэтому предлагается:

Минимизировать контакты заключенных с людьми извне, которые могут быть инфицированы и не соблюдают санитарные нормы и эпидемиологические правила. При этом гарантируя их основные права, не вводя ограничений без острой и обоснованной необходимости.

Отказаться без необходимости от проверок и «обысковых мероприятий» в жилых зонах колоний, просмотра личных вещей осужденных и предметов гигиены, проводить их только с использованием всего комплекса средств защиты.

Обратить особое внимание на безопасность медицинского персонала ФСИН России, обеспечив их всеми средствами за-

щиты и дезинфекции, а также минимизировав их контакты с внешним миром.

Рассмотреть возможность привлечения неведомственных специалистов к временной работе в УИС.

Сосредоточить усилия на предотвращении заражения хронических больных в условиях протекания инфекции COVID-19 с учетом того, что среди них 60 тысяч инфицированных ВИЧ/СПИД, около 16 тысяч — больных активной формой туберкулеза.

Необходимо просить **уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации**: обратить особое внимание на соблюдение прав пациентов психиатрических стационаров и ПНИ, принадлежащих к группе повышенного риска в местах их содержания, в том числе принудительного, где необходим повседневный общественный контроль общими усилиями членов ОНК и института уполномоченных по правам человека.

МЕЖОБЩЕСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В БОРЬБЕ С ПАНДЕМИЕЙ: ПРАКТИКА «ПЕТЕРБУРГСКОГО ДИАЛОГА»

ФЕДОТОВ МИХАИЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ

Директор Международного научно-образовательного центра «Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам»

*Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
E-mail: mfedotov@hse.ru*



В рамках обсуждения вопросов международного сотрудничества в области защиты прав человека в условиях борьбы с пандемией коронавируса позвольте привлечь внимание уважаемых участников конференции к опыту Рабочей группы «Гражданское общество» российско-германского форума «Петербургский диалог», которую я имею честь возглавлять с 2010 года. Как известно, «Петербургский диалог» был основан в 2001 году и действует по сей день под патронатом Президента Российской Федерации Владимира Путина и Федерального канцлера ФРГ Ангелы Меркель.

Когда осенью 2019 года наша Рабочая группа составляла план на следующий год, мы даже предположить не могли, что уже совсем скоро мир окажется охвачен смертоносной пандемией, и потому мы запланировали очень много различных мероприятий, которые должны были проходить и в России, и в Германии. В частности, мы намеревались вместе с немецкими коллегами посетить тюрьму в городе Брилоне (земля Северный Рейн — Вестфалия), а после — в том же составе проинспектировать одно из учреждений уголовно-исполнительной системы в России, чтобы сравнить существующие в наших странах механизмы общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания. Мы собирались провести в Ставропольском крае круглый стол, посвященный духовному и научному наследию великого сына немецкого народа Фридриха (Федора Петровича) Гааза, ставшего одним из основателей тюремной медицины в России. Планировали летнюю школу молодых ученых-историков,

круглый стол по проблемам приемных семей и т.д. и т.п. К сожалению, пандемия похоронила наши планы, заставив на ходу перестраивать работу.

В создавшейся ситуации Рабочая группа приняла решение продолжить свои усилия по обеспечению российско-германского межобщественного сотрудничества, но изменить формат своей работы с помощью современных цифровых технологий. Переведя работу в онлайн-формат, мы смогли не только обсудить многие из ранее запланированных тем, но и значительно расширить круг рассматриваемых проблем. В результате в 2020 году наша Рабочая группа провела даже больше мероприятий, чем в любой другой предшествующий год, и больше, чем любая другая структура «Петербургского диалога». В каком-то смысле пандемия оказала на нас не угнетающее, а стимулирующее влияние, настроила на мобилизацию всех сил и энергии, а не на уныние и бездеятельность.

Одним из итогов этой активности стал серьезный многостраничный документ — «Дорожная карта: задачи и потребности гражданского общества в Германии и России во время и после пандемии коронавируса» (далее — Дорожная карта)¹. Данный документ стал результатом трех онлайн-заседаний нашей Рабочей группы, к участию в которых мы привлекли экспертов из обеих стран.

Остановлюсь на некоторых наиболее существенных тезисах этого документа.

В Дорожной карте поднимаются актуальные проблемы функционирования некоммерческих организаций в условиях пандемии. Обращаясь к правительствам России и Германии, Рабочая группа призвала их содействовать активизации структур гражданского общества, оказывающих помощь населению, развитию волонтерских и правозащитных практик, расширению масштабов донорской и общественной поддержки социально ориентированных НКО.

¹ Рабочая группа «Гражданское общество» Форума «Петербургский диалог» разработала «Дорожную карту: задачи и потребности гражданского общества в Германии и России во время и после пандемии коронавируса» // Официальный сайт Форума «Петербургский диалог». URL: <https://petersburgerdialog.ru/home/novosti/1784-rabochaya-gruppa-grazhdanskoe-obshchestvo-foruma-peterburgskij-dialog-razrabotala-dorozhnyuyu-kartu-zadachi-i-potrebnosti-grazhdanskogo-obshchestva-v-germanii-i-rossii-vo-vremya-i-posle-pandemii-koronavirusa.html> (дата обращения: 25.11.2020).

В условиях пандемии деятельность некоммерческого сектора становится гораздо более востребованной гражданами, чем до этого. При этом сами некоммерческие организации сталкиваются с серьезными трудностями и поэтому поддержка неправительственного сектора со стороны государства должна быть никак не меньше, чем поддержка малого и среднего бизнеса, при этом — комплексной и системной.

Проанализировав реальное положение НКО, Рабочая группа пришла к выводу, что в большинстве европейских стран масштабные инициативы по поддержке некоммерческого сектора отсутствуют или носят точечный характер. В частности, в Германии на некоммерческие организации и социальные предприятия не были распространены многие из мер поддержки бизнеса. Получается, что бизнес может рассчитывать на государственную помощь, а некоммерческий сектор — нет. В создавшейся непростой ситуации некоторые немецкие благотворительные фонды сделали специальные послабления в требованиях по реализации грантовых проектов и по отчетности, чтобы некоммерческим структурам — грантополучателям было легче с ними справиться в условиях вынужденной самоизоляции.

К сожалению, такие послабления сделали далеко не все грантодатели. Поэтому в Дорожной карте мы призвали и правительства обеих стран, и негосударственные грантодающие организации шире предоставлять некоммерческому сектору гранты на их текущую деятельность, включая приобретение оборудования для работы в дистанционном формате, на оплату услуг связи и т.д. Мы также призвали власти России и Германии принять экстренные меры по уменьшению налоговой нагрузки на некоммерческий сектор в связи с пандемией.

В Дорожной карте ставится вопрос и о том, чтобы правительства зарубежных государств побеспокоились о судьбе своих граждан, оказавшихся в период пандемии на территории Российской Федерации, и помогли им вернуться к родным очагам. Это позволило бы, помимо прочего, хотя бы частично разгрузить центры временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации и выдворению. Мы с сожалением вынуждены были констатировать, что правительства некоторых стран проявили довольно индифферентное отношение к судьбам своих граждан, возложив все хлопоты о них

исключительно на Россию. Именно заботой об этих людях был продиктован наш призыв к правительствам соответствующих стран.

Рабочая группа «Гражданское общество» считает принципиально важным, чтобы ограничения прав человека, которые были необходимы для борьбы с пандемией, ушли в прошлое вместе с пандемией. Задача правозащитников, безусловно, заключается в том, чтобы проследить за тем, как государство будет снимать временные дополнительные ограничения, восстанавливая гарантии прав человека. Уйдет пандемия — должны уйти и ограничения. Речь идет прежде всего об ограничениях, которые связаны со свободой передвижения, неприкосновенностью частной жизни, правом на информацию и так далее.

В Дорожной карте отмечается, что гражданское общество заинтересовано в том, чтобы меры по борьбе с пандемией и ее последствиями принимались, насколько это возможно, в рамках многостороннего международного сотрудничества. Преодоление пандемии и постепенное организованное возвращение к свободе передвижения и экономической деятельности должно быть достигнуто в ходе трансграничного сотрудничества, в духе солидарности как в Европе, так и во всем мире. Существующие альянсы государств, такие как ЕС, СНГ, ЕЭС и другие международные организации — Совет Европы, ОБСЕ, ООН, ВОЗ — призваны играть особую роль в этом отношении.

Со своей стороны, гражданское общество должно оказывать поддержку действиям этих международных организаций, побуждая правительства своих стран к действиям, в том числе при необходимости, к компенсации недостающих ресурсов, ставших результатом, например, недальновидного бойкота ВОЗ со стороны США. Дать положительный пример в этих обстоятельствах призван Европейский Союз.

Подготовленная Рабочей группой Дорожная карта была утверждена консенсусом, после чего передана сопредседателями Форума Виктором Зубковым и Рональдом Пофалла правительствам России и Германии.

С удовлетворением должен отметить, что многое из того, о чем мы писали в Дорожной карте, было реализовано. Это касается, в частности, мер по улучшению условий содержания трудовых мигрантов в центрах временного содержания иностранных граждан и организации их возвращения на родину.

Оказались востребованы и многие наши предложения, касающиеся мер государственной поддержки социально ориентированных НКО, оказывавших услуги населению в условиях пандемии.

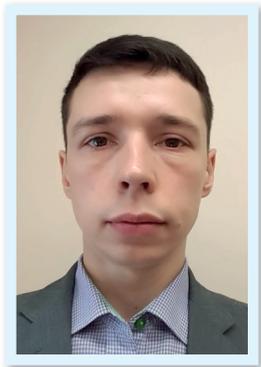
Конечно, на наш, правозащитный и традиционно максималистский, взгляд, принятые меры недостаточны. Мы всегда будем требовать большего, хотя понимаем, насколько ограничены возможности государства в таких сложных, практически катастрофических условиях, которые обусловлены пандемией коронавируса.

Трудно сказать, было ли влияние Дорожной карты решающим. В этой связи напомним притчу о соломинке, переломившей горб верблюду. Уверен: дело правозащитника — последовательно и неустанно «класть соломинки», а не считать их в надежде на то, что именно твоя «соломинка» окажется решающей. Только так можно в конечном итоге добиться решения проблемы.

ОСОБЕННОСТИ СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19

БАЖАНОВ АНТОН ВИКТОРОВИЧ

*Заместитель начальника Управления,
начальник отдела защиты прав человека
в административном процессе
и местах временного содержания
рабочего аппарата Уполномоченного
по правам человека в Российской Федерации
кандидат юридических наук
E-mail: A.Bazhanov@rightsrf.ru*



ИВАНОВ АНДРЕЙ МИХАЙЛОВИЧ

*Заместитель начальника отдела защиты
прав человека в административном процессе
и местах временного содержания
рабочего аппарата Уполномоченного
по правам человека в Российской Федерации
E-mail: A.Ivanov@rightsrf.ru*



Вспышка новой коронавирусной инфекции COVID-19 в 2020 г. оказала значительное воздействие на жизнь практически всех граждан Российской Федерации. Предпринятые с марта 2020 г. ограничительные меры — введение органами государственной власти субъектов Российской Федерации режимов самоизоляции, требования получения пропусков для передвижения по территории региона, ношения средств индивидуальной защиты, перевод учащихся на дистанционное обучение, приостановление или ограничение деятельности предприятий и учреждений — были призваны сдержать распространение заболевания и в целом оказались успешными, позволив избежать перегрузки системы здравоохранения и не

допустить роста заболеваемости граждан выше критического порога.

Обеспечение соблюдения вышеназванных мер гражданами неизбежно повлекло за собой активное применение административного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которое было доработано законодательными органами власти на начальном этапе пандемии с учетом новых вызовов.

Указами Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206¹ и от 2 апреля 2020 № 239² в рамках мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) с 30 марта по 30 апреля 2020 г. объявлены нерабочими днями с сохранением за работниками заработной платы. Одновременно руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации поручено обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в первую очередь установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств.

Для обеспечения установленных федеральными и региональными органами государственной власти ограничительных мер Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации внесены изменения в административное законодательство, вводящие и ужесточающие ответственность за правонарушения, связанные с нарушением режима повышенной готовности и предотвращения распространения коронавируса.

Так, Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ³ в КоАП Российской Федерации внесены изменения в статью 6.3

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

² Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

³ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2029.

(Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), а также введена новая статья 20.6.1 (Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения).

В соответствии с Обзором по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), № 1, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 г.⁴, субъектами правонарушения по статье 6.3 КоАП Российской Федерации могут считаться лица, «уклоняющиеся от лечения опасного инфекционного заболевания», а также «нарушающие санитарно-противоэпидемический режим» и не выполняющие предписание санитарного врача», т. е.:

- лица, поставленных на учет как инфицированные коронавирусом;
- лица, у которых существует подозрение на наличие коронавирусной инфекции;
- лица, прибывшие в Россию из эпидемически неблагополучного государства;
- лица, контактировавшие с заболевшими или теми, у кого подозрение на COVID-19 и получившие предписание о карантине.

К гражданам, нарушившим установленный органами государственной власти субъекта Российской Федерации режим самоизоляции, может быть применена лишь часть 1 статьи 20.6.1 КоАП Российской Федерации, которая устанавливает, что невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением ряда случаев — влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 000 до 30 000 рублей.

⁴ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 5, май.

На региональном уровне также приняты нормативные правовые акты, направленные на ужесточение административной ответственности за невыполнение гражданами требований режима повышенной готовности на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, в том числе обеспечение режима самоизоляции.

В частности, статьей 3.18.1 (Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы) КоАП Москвы установлено, что:

невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы, в том числе обеспечение режима самоизоляции, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере 4 000 рублей (часть 2);

повторное совершение названного административного правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере 5 000 рублей (часть 3);

совершение названного административного правонарушения с использованием транспортного средства влечет наложение административного штрафа на граждан в размере 5 000 рублей с возможным задержанием транспортного средства и перемещении его специализированную стоянку (часть 4).

Аналогичные нормы об ответственности предусмотрены в административном законодательстве других субъектов Российской Федерации.

В связи с улучшением эпидемиологической обстановки указом Мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности» сняты отдельные ограничения, ранее введенные Указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности».

Вместе с тем с ростом заболеваемости граждан COVID-19 Указом Мэра Москвы от 10 ноября 2020 г. № 107-УМ отдельные ограничения были вновь введены. В частности, установлено, что:

- с 28 сентября 2020 г. по 15 января 2021 г. включительно возобновляется необходимость для граждан в возрасте

старше 65 лет, а также граждан, имеющих заболевания, перечень которых определен Департаментом здравоохранения города Москвы, не покидать место проживания (пребывания), за исключением отдельных случаев (п. 2.1);

- продолжают действовать ограничения в отношении использования средств индивидуальной защиты органов дыхания (маски, респираторы) и рук (перчатки) в случаях посещения зданий, строений, сооружений, в которых осуществляется реализация товаров, работ, услуг гражданам, нахождения в транспорте общего пользования, на объектах инфраструктуры железнодорожного транспорта, легковом такси, транспортном средстве, осуществляющем перевозки пассажиров и багажа по заказу; соблюдения социального дистанцирования (п. 2.2).

Аналогичные и другие ограничения введены на территории других субъектов Российской Федерации.

Практика применения указанного законодательства послужила основанием для многочисленных обращений граждан в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Наиболее распространенными являются обращения, в которых граждане высказывают **общее недовольство введенными ограничительными мерами и угрозой привлечения к административной ответственности за их нарушение.**

Граждане указывают на необоснованное введение режима самоизоляции, необходимость получения пропусков для передвижения по территории региона, ношения защитных масок и перчаток, приостановление деятельности предприятий и учреждений. Эти меры, по мнению заявителей, являются незаконными, нарушающими их конституционные права и свободы.

По данной категории жалоб Уполномоченным гражданам давались разъяснения о необходимости и значимости реализуемых органами государственной власти мерах по противодействию распространению коронавируса, а также разъяснялся порядок реализации и защиты их прав.

Особую тревогу у граждан вызывают случаи **задержания и доставления в подразделения полиции** за нарушение ре-

жима самоизоляции, несоблюдения сотрудниками полиции социальной дистанции при составлении административных материалов. По мнению заявителей, такие меры в условиях карантина сами по себе несут угрозу заражения коронавирусной инфекцией.

В своих обращениях граждане жалуются на **назначение административных штрафов** за нарушение карантинных мер. В частности, к Уполномоченному поступают жалобы на неоднократное выписывание штрафов за якобы допущенные нарушения режима самоизоляции, сбои в работе мобильного приложения «Социальный мониторинг» в г. Москве, а также жалобы на привлечение к административной ответственности за управление транспортным средством с истекшим во время режима самоизоляции сроком действия водительского удостоверения, нарушение предписания о самоизоляции в связи с вынужденным выходом в магазин за продуктами.

Необходимость в период самоизоляции находиться дома обострила проблемы, связанные с **обеспечением режима тишины и покоя граждан**. Граждане сообщали о недопустимом шуме, производимом жильцами соседних квартир, в том числе в ночное время, хулиганских действиях и фактах нарушения общественного порядка, бездействии полиции и других органов публичной власти по подаваемым в связи с этим жалобам.

Подведомственность указанной категории дел об административных правонарушениях региональным органам власти и органам местного самоуправления нередко ведет к бездействию полиции в указанном вопросе. Проблему призван решить новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающий административную ответственность за нарушение режима тишины на федеральном уровне и возлагающий осуществление административного производства на органы полиции. Необходимо усиление профилактической работы сотрудников правоохранительных органов.

Жалобы по вопросам соблюдения и защиты прав граждан в условиях распространения коронавирусной инфекции поступают к Уполномоченному почти из всех субъектов Российской Федерации. Однако **больше всего** обращений поступило от граждан, проживающих в г. Москве, Краснодарском крае, Ленинградской области. Заметное число жалоб от жителей *Крас-*

нодарского края обусловлено строгими ограничительными мерами в данном регионе.

Жители *г. Москвы* часто жаловались на неудовлетворительную работу приложения «Социальный мониторинг», обеспечивающую контроль за соблюдением гражданами карантинных мероприятий.

Граждане указывали, что в связи диагностированием заболевания коронавирусной инфекцией им выдавались предписания об изоляции на 14 дней, которые они соблюдали. При этом в ряде случаев о необходимости установить приложение «Социальный мониторинг» их не предупредили, либо в работе указанного приложения происходили сбои, что приводило к назначению штрафов, общий размер которых в ряде случаев исчислялся десятками тысяч рублей.

Анализ результатов рассмотрения указанных обращений позволил выявить ряд системных проблем соблюдения и защиты прав граждан в административном процессе в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19.

Указами, постановлениями руководителей высших органов исполнительной власти многих субъектов Российской Федерации установлен режим повышенной готовности на территории регионов и введены особые обязанности граждан: соблюдать дистанцию до других граждан не менее 1,5 метров (социальное дистанцирование); не покидать места проживания (пребывания), за исключением отдельных необходимых случаев; передвигаться по городу с оформленным в установленном порядке цифровым пропуском и др.

За несоблюдение правил поведения в период действия режима повышенной готовности региональными законами установлена административная ответственность (например, частью 2 статьи 3.18.1 КоАП г. Москвы (Нарушение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы), предусмотрено наказание в виде штрафа в размере 4 000 рублей).

Одновременно в КоАП Российской Федерации (в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях») предусмотрено, что нарушение законодательства в области

обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 15 000 до 40 000 рублей (часть 2 статьи 6.3); невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 000 до 30 000. рублей (статья 20.6.1).

Сложилась ситуация, при которой ответственность за одно и то же действие (бездействие) предусмотрена одновременно и на федеральном, и на региональном уровнях. При этом что в первом случае наказание, как правило, предусмотрено строже.

В процессе организации составления протокола об административном правонарушении за нарушение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения сотрудники полиции в ряде случаев не обеспечивают необходимых мер предосторожности для избегания риска заражения, зачастую не обладают средствами личной защиты, производят доставку граждан, а том числе пенсионеров, относящихся к группе риска по коронавирусному заболеванию, в отделения и опорные пункты полиции, удерживая их в течение нескольких часов в душных помещениях для оформления административного материала. Подобная практика вступает в противоречие с целями соответствующего административного законодательства, призванного обеспечить профилактику распространения заболевания.

Важным вопросом в контексте действующих ограничений и мер противодействия распространению коронавирусной инфекции представляется совершенствование процедуры обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях. В ряде регионов предусмотрена возможность обжалования указанных процессуальных решений в электронной форме.

В соответствии с приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 251⁵ документы, обращения, жалобы по делам об админи-

⁵ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» // Бюллетень актов по судебной системе. 2017. № 2, февраль.

стративных правонарушениях не могут быть поданы в суд общей юрисдикции в электронном виде, поскольку производство по таким делам осуществляется по правилам КоАП Российской Федерации, нормами которого не предусмотрена подача указанных документов в электронном виде.

На основании требований закона в правоприменительной практике сформировалось правило, согласно которому жалоба может быть подана лично на бумажном носителе либо по почте заказным письмом. В противном случае (например, при подаче в электронной форме) жалоба не будет считаться подписанной. Полагаем, что, учитывая действующий механизм информирования граждан о привлечении к административной ответственности через различные интернет-порталы и мобильные сервисы, возможность для подачи жалобы в той же форме упростит реализацию гражданами своих законных прав.

Также органам государственной власти субъектов Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос о реализации возможности оспаривания в административном (внесудебном) порядке постановлений по делам об административных правонарушениях путем подачи жалобы в электронном виде.

На этом фоне чрезвычайно своевременным выглядит решение о комплексной модернизации законодательства об административных правонарушениях, старт которому дан в 2019 году. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р⁶ создана рабочая группа по подготовке нового КоАП Российской Федерации. В начале 2020 года Минюст России представил проекты нового КоАП Российской Федерации на общественное обсуждение. Доработанные проекты кодекса планируется представить в Госдуму в 2021 году. Минюст анализирует поступившие в ходе публичного обсуждения предложения и замечания к проекту нового КоАП Российской Федерации.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р «Об образовании межведомственной рабочей группы по подготовке нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2019. № 15 (ч. IV). Ст. 1800.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // СЗ РФ.2020. № 13. Ст. 1898.
2. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.
3. Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2029.
4. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21.04.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 5, май, 2020.
5. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 251 «Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа» // Бюллетень актов по судебной системе, № 2, февраль, 2017.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р «Об образовании межведомственной рабочей группы по подготовке нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ.2019. № 15 (ч. IV). Ст. 1800.

О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО- ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В ПЕРИОД ЭПИДЕМИЧЕСКИХ ОГРАНИЧЕНИЙ

ПЕРТЛИ ЛАРИСА ФЕДОРОВНА

*Начальник отдела анализа
и совершенствования административного
и уголовно-исполнительного законодательства
Управления защиты прав человека
в административном процессе и в местах
принудительного содержания рабочего
аппарата Уполномоченного по правам человека
в Российской Федерации, кандидат
юридических наук, доцент
E-mail: L.Pertli@rightsrf.ru*



Актуальность соблюдения прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее — УИС) в период эпидемических ограничений подтверждается конституционными нормами о государственной охране жизни, здоровья, достоинства личности и запрете жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения и наказания. Впервые в новейшей истории государства в учреждениях УИС в 2020 году введены беспрецедентные эпидемические ограничения.

На основании статьи 85 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации¹ в исправительных учреждениях вводился режим особых условий по решению начальников территориальных органов УИС субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 51 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»² ограничительные мероприятия (карантин) в учреждениях УИС, предусматривающие возможность приостановления приема посылок, передач и бандеролей, длительных свиданий, особого порядка посещения учреждений УИС, свиданий с адвокатами и правозащитниками, вводились главными санитарными врачами.

¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 23.11.2020, с изм. от 28.12.2020) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

² Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

В целях предупреждения возникновения и распространения коронавирусной инфекции как среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также сотрудников УИС в рамках Комплексного плана организационно-практических, санитарно-противоэпидемических и лечебно-диагностических мероприятий создан оперативный штаб и в зависимости от уровня эпидемиологической опасности поэтапно проводятся профилактические и лечебные мероприятия.

Особое звучание в условиях ограничительных мероприятий, вызванных пандемией COVID-19, приобрел вопрос обеспечения прав человека в учреждениях УИС. Комплексные меры, направленные на противодействие распространению инфекции, принятые ФСИН России, позволили избежать широкого распространения коронавирусной инфекции в учреждениях УИС. Однако граждане, содержащиеся в учреждениях УИС, их родственники и правозащитники выражают беспокойство по поводу защиты жизни и здоровья заключенных в условиях пандемии, что отражается на динамике и тематике жалоб как в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, звонков на горячую линию, так и в адрес уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации³.

Анализ обращений показал, что многих заявлений можно было избежать, при условии своевременной, полной и подтвержденной информации как внутри учреждений УИС, так и в открытое общество по ситуации в местах принудительного содержания. Неординарность ограничительных мер 2020 года, имеющих высокую социальную значимость, требует иных подходов к информационным поводам.

Следует не оправдываться по заведомо лживым новостям, а формировать общественное мнение через ежедневные достоверные подробные сообщения об эпидемиологической ситуации как в целом по УИС, так и в разрезе отдельных регионов и учреждений.

Обязательно подробно и терпеливо разъяснять причины и порядок ограничений свиданий, встреч с адвокатами, посылок, посещений общественных наблюдательных комиссий.

³ Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М. : Проспект, 2020. С. 108–118.

Для этого не требуются дополнительные финансовые ассигнования. Сегодня электронные средства информации (официальные сайты в сети Интернет и социальные сети) предоставляют такую возможность.

Следует вернуться к рассмотрению возможности снятия лимита расходования собственных денежных средств осужденными в исправительных колониях; увеличения числа телефонных звонков; более широкого внедрения электронных писем; оборудования дополнительных кабинетов со стеклянными перегородками для адвокатов, чтобы они могли чаще посещать своих подзащитных в период ограничительных мероприятий.

К сожалению, законодательно не регламентирована отправка писем, почтовых карточек и телеграмм в учреждения УИС в электронном виде. Этот весьма актуальный сегодня вопрос решается учреждениями и органами УИС самостоятельно путем заключения договоров с коммерческими организациями на оказание услуг по отправке электронных писем подозреваемым, обвиняемым и осужденным в учреждения УИС на возмездной основе, например, такие услуги, как «ФСИН-письмо», «ФСИН-Почта», «Написать письмо осужденному», «ФСИН.Письмо», «Почтовый сервис отправки электронных писем лицам, отбывающим наказания в исправительных учреждениях».

Давно назрел вопрос планирования при строительстве следственных изоляторов зала судебного заседания для того, чтобы лишний раз не вывозить подозреваемых и обвиняемых в суды. Отсутствие длительных перевозок подозреваемых и обвиняемых из следственных изоляторов в суды значительно улучшит условия их содержания.

В учреждениях УИС установлены 1 228 систем видео-конференц-связи в рамках Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы». Суды успешно проводят судебные заседания в режиме видео-конференц-связи.

В условиях цифровизации всех сфер жизни общества следует рассмотреть возможность более широкого применения телекоммуникационных систем, позволяющих предоставлять видеосвидания заключенным с родственниками, встречи с адвокатами; реализации проекта «Телемедицина», позволяющей проводить дистанционные консультации врачей; осуществление дистанционного обучения.

Еще один имеющий непосредственное отношение к защите прав человека в местах принудительного содержания вопрос — это расширение прав уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации беседовать с подозреваемыми и обвиняемыми в совершении преступлений наедине в условиях, позволяющих представителю администрации места содержания под стражей видеть беседующих, но не слышать их, а также беседовать с осужденными и лицами, содержащимися под стражей, путем использования систем видео-конференц-связи. Этот вопрос, поднятый уполномоченным по правам человека в городе Москве Т. А. Потяевой в период ограничительных мероприятий 2020 года, вызвал неоднозначную реакцию заинтересованных органов государственной власти. Он требует проработки и возможного дополнения Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» положением о расширении прав уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, аналогично статье 38 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», согласно которой уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации при осуществлении своих полномочий вправе беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, или следственного изолятора видеть беседующих, но не слышать их.

В период карантинных мероприятий обострился вопрос информирования иностранных граждан в местах принудительного содержания о правилах поведения, правах и обязанностях. Отсутствие переводчиков в учреждениях УИС, а также переведенных на иностранные языки правил внутреннего распорядка следственных изоляторов и исправительных учреждений ограничивают право на общение, написание писем и обращений, а также получение информации на родном языке, на что обращают внимание уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации. Вопрос перевода правил (как минимум на английский и языки ближнего зарубежья) и поддержания их в актуальном состоянии можно решить

внутри пенитенциарной системы силами кафедр иностранных языков вузов ФСИН России.

Таким образом, можно сделать вывод, что период эпидемических ограничений выявил множество вопросов обеспечения защиты прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых и осужденных в учреждениях УИС, требующих безотлагательного решения. Некоторые вопросы носят организационный характер и их возможно решить мерами ФСИН России. Другие требуют внесения изменений в действующее законодательство и должны решаться в рамках межведомственного взаимодействия с выходом на субъектов законодательной инициативы.

Следует подчеркнуть, что поднимаемые вопросы назрели давно (за редким исключением), но ограничительные мероприятия их обострили и выдвинули на передний план, что дало новый импульс работе аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по совершенствованию отечественного уголовно-исполнительного законодательства.

Список литературы

1. Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М. : Изд. Проспект, 2020. 128 с.
2. «Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 23.11.2020, с изм. от 28.12.2020) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
3. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

**УСИЛИЯ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ
НА УНИВЕРСАЛЬНОМ
И РЕГИОНАЛЬНОМ МЕЖДУНАРОДНОМ
УРОВНЕ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В ПЕРИОД РАСПРОСТРАНЕНИЯ
COVID-19**

ГОНЧАРЕНКО ОЛЬГА КОНСТАНТИНОВНА

*Начальник отдела сотрудничества с международными организациями Управления международного сотрудничества рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России
E-mail: goncharenko_ok@bk.ru*



ЩЕРБАКОВА АЛЁНА ИГОРЕВНА

*Главный специалист-эксперт отдела сотрудничества с международными организациями Управления международного сотрудничества рабочего аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, аспирант кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России
E-mail: sherbakovaalena1563@gmail.com*



Если мы будем работать сообща
и будем едины и солидарны,
эти лучи надежды могут просиять на весь мир.
Таков урок этого самого трудного года.
Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш

30 января 2020 года Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения (далее — ВОЗ) Тедрос Адханом Гебрейесус объявил вспышку коронавирусного заболевания 2019 года (COVID-19) чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения¹, имеющей международное

¹ Заявление Генерального директора ВОЗ по итогам совещания Комитета ММСП по чрезвычайной ситуации в связи с новым коронавирусом (2019-nCoV) // URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director->

значение в соответствии с Международными медико-санитарными правилами (далее — ММСП)². Спустя 3 месяца, 11 марта 2020 года ВОЗ объявил о пандемии нового коронавируса SARS-CoV-2 и вызываемой им атипичной пневмонии COVID-19³.

Это серьезное заболевание, поразившее весь мир в 2020 году, потребовало от мирового сообщества принятия беспрецедентных мер для прекращения распространения заболевания и снижения его негативных последствий.

Немаловажен и международно-политический аспект последствий, проявившихся в ходе обострения пандемии. В ряде случаев реакция на пандемию приводила к шагам, направленным на отказ от международной солидарности, ослаблению экономического, социального и политического сотрудничества и даже свертыванию мер по защите прав человека. Подобные тенденции чреваты распадом международного сообщества. Ослабление международных норм и институтов подрывает способность человечества к борьбе с растущими угрозами миру, окружающей среде и благополучию людей. Становится ясно, что справиться с ними можно только сообща, налаживая международное сотрудничество и укрепляя всеобщую солидарность.

Соответствующие инициативы, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина, были предприняты на универсальном, региональном и национальном уровнях. В этом контексте шаги международных правозащитных организаций в период борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции нуждаются в анализе и осмыслении.

Организация Объединенных Наций

С самого начала пандемии ВОЗ была запущена Платформа партнеров по борьбе с COVID-19⁴ — механизм обеспечения

general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov) (дата обращения: 22.12.2020).

² Международные медико-санитарные правила (2005 г.) Второе издание // URL: <https://www.who.int/ihr/9789241596664/ru/> (дата обращения: 22.12.2020).

³ WHO Director-General's opening remarks at the Mission briefing on COVID-19 — 12 March 2020 // URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19--12-march-2020> (дата обращения: 22.12.2020).

⁴ Официальная веб-страница COVID-19 Partners Platform // URL: <https://covid19partnersplatform.who.int/> (дата обращения: 22.12.2020).

сотрудничества между всеми странами, донорами и другими участниками глобальной борьбы с заболеванием. Платформа партнеров позволяет в режиме реального времени отслеживать ход работы по планированию, реализации и ресурсной поддержке страновых мероприятий по принятию соответствующих ответных мер.

В марте 2020 года Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций (далее — ООН) Антониу Гутерришем опубликован доклад «Общая ответственность, глобальная солидарность»⁵. Согласно докладу, в целях борьбы и предотвращения распространения пандемии необходимо предусмотреть 5 основных направлений деятельности:

1. Поддержка существующих учреждений здравоохранения и укрепление потенциала систем медико-санитарного обслуживания по реагированию на COVID-19;
2. Оказание социальной помощи людям, попавшим в сложную жизненную ситуацию;
3. Защита трудовых прав граждан, в том числе от незаконных увольнений и иных злоупотреблений со стороны работодателей, поддержка малого и среднего бизнеса, а также работников неформального сектора⁶ в рамках программ экономического восстановления;
4. Установление многостороннего взаимодействия для преодоления возможного глобального экономического кризиса;
5. Защита прав жителей сельских и городских сообществ, в особенности бедных и густонаселенных городских районов и трущоб.

Все действия, предпринимаемые по указанным направлениям, должны содействовать обеспечению устойчивого развития общества по принципу «лучше, чем было» и подготовить государства к иным чрезвычайным ситуациям в будущем.

Одновременно с этим, 25 марта 2020 года Генеральный директор ВОЗ, Генеральный секретарь ООН, заместитель Генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам и Ди-

⁵ Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19 // URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-COVID19.pdf> (дата обращения: 17.12.2020).

⁶ Под неформальным сектором обычно понимается совокупность мелких хозяйственных единиц, а также экономическая деятельность, осуществляемая на базе домохозяйств или индивидуально.

ректор-исполнитель ЮНИСЕФ представили Глобальный план гуманитарного реагирования на пандемию COVID-19⁷. План представляет собой дорожную карту конкретных действий на местах, включая предоставление предметов медицинского назначения, организацию специально оборудованных мест для мытья рук, обучение медицинского персонала. Помимо прочего, предусматривается создание воздушных коридоров на территории Африки, Азии и Латинской Америки для перемещения гуманитарных работников и грузов в места, где они больше всего необходимы. При этом особое внимание уделяется оснащению и защите медицинских работников, находящихся на первой линии борьбы с коронавирусом. ООН поддерживает усилия по обеспечению этих специалистов надлежащими средствами индивидуальной защиты и ресурсами, необходимыми для их работы.

В дополнение к созданию гуманитарных коридоров, важное значение в своей работе ООН уделяет вопросам глобального прекращения огня с тем, чтобы «вместе сосредоточиться на борьбе с COVID-19»⁸. Соответствующий призыв Генерального секретаря ООН, получивший широкий общественный резонанс, поддержало подавляющее большинство государств — членов ООН, международные организации, религиозные лидеры и более 800 НПО. На национальном уровне посланники мира ООН, возглавляющие 26 специальных политических миссий и 13 полевых операций, активизировали свое взаимодействие со всеми соответствующими сторонами в целях содействия прекращению огня⁹.

Отдельное направление деятельности в период пандемии связано с предотвращением и борьбой с насилием в отношении женщин и домашним насилием. В частности, Генеральный секретарь ООН призвал все правительства включать эти вопросы в национальные планы реагирования на COVID-19. Данный

⁷ UN issues \$2 billion appeal to combat COVID-19 // URL: <https://www.unocha.org/story/un-issues-2-billion-appeal-combat-covid-19> (дата обращения: 25.12.2020).

⁸ Глава ООН призвал прекратить войны и бороться с общим врагом — COVID-19 // URL: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972> (дата обращения: 17.12.2020).

⁹ Report of the Secretary-General on the Work of the Organization 2020 // URL: <https://www.un.org/annualreport/files/2020/09/Annual-report-SG-2020-EN-Complete-Web.pdf> (дата обращения: 18.12.2020).

призыв был подкреплен заявлением Генерального секретаря от 6 апреля 2020 года, в котором он подчеркнул необходимость «положить конец любому виду насилия в отношении женщин, где бы оно ни происходило, в том числе в семье»¹⁰. Более 140 государств — членов ООН поддержали эту инициативу, в результате чего вместе со структурой «ООН-женщины» проводилась оперативная оценка масштабов распространённости насилия в отношении женщин и девочек, а также расширился доступ к основным услугам, предоставляемым женщинам, ставшим жертвами насилия¹¹.

В мае 2020 года в ходе 73-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, которая впервые была проведена в формате видео-конференц-связи, была принята историческая резолюция об объединении усилий мирового сообщества по борьбе с пандемией COVID-19¹². Авторами резолюции стали более 130 государств — членов ООН, заложив в нее практические рекомендации в адрес национальных правительств, международных организаций и Генерального секретаря ООН.

В июне 2020 года ООН в свет вышел документ «Комплексное реагирование Организации Объединенных Наций на COVID-19: спасение людей, защита общества, эффективное восстановление»¹³, предусматривающий:

1. Меры реагирования в сфере здравоохранения, которые принимаются под руководством ВОЗ в соответствии с её Стратегическим планом обеспечения готовности и реагирования¹⁴.

¹⁰ UN chief calls for domestic violence ‘ceasefire’ amid ‘horrifying global surge’ // URL: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061052> (дата обращения: 18.12.2020).

¹¹ UN supporting ‘trapped’ domestic violence victims during COVID-19 pandemic // URL: <https://www.un.org/pt/node/78648> (дата обращения: 10.09.2020).

¹² Борьба с COVID-19, Семьдесят третья сессия всемирной ассамблеи здравоохранения WHA73.1 // URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-ru.pdf (дата обращения: 25.12.2020).

¹³ Комплексное реагирование Организации Объединенных Наций на COVID-19: спасение людей, защита общества, более эффективное восстановление URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_covid-19_russian.pdf (дата обращения: 14.12.2020) ; Strategic preparedness and response plan // URL: <https://www.who.int/publications/i/item/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus> (дата обращения: 14.12.2020).

¹⁴ Новый коронавирус 2019 г. (2019-нCoV) Стратегический план по обеспечению готовности и реагирования // URL: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/428912/RUS-Strategic-Preparedness-and-Response-Plan.pdf (дата обращения: 17.12.2020).

Среди них: всеобщий доступ к здравоохранению и разработка вакцины от COVID-19. Отметим, что рядом государств — членов ООН при участии широкого круга международных организаций представлен Пул доступных технологий для борьбы с COVID-19 (С-TAP) — инициатива по обеспечению всеобщей доступности вакцин, тестов, лекарственных средств и других медицинских технологий, предназначенных для борьбы с COVID-19. Глобальная цель С-TAP — стать единым центром добровольного обмена научными знаниями, данными и объектами интеллектуальной собственности на принципах общественной солидарности.

2. Социально-экономические меры реагирования в контексте влияния возникшего кризиса на уровень защиты прав человека. В частности, особое внимание на национальном уровне предлагается уделять вопросам защиты прав наиболее уязвимых слоев населения: инвалидов, лиц старшего поколения, женщин, детей, низкооплачиваемых работников.

3. Меры в области посткризисного урегулирования. Предполагается, что они предоставят возможность преодолеть проблемы, связанные с проявлениями различного рода несправедливости, связанной с неравенством, социальной изоляцией, изменением климата и другими факторами.

Одной из проблем, с которой столкнулись все государства в период пандемии, стало распространение недостоверной информации, что негативно повлияло на уровень социальной напряженности в обществе.

Для предотвращения этого явления ООН были предприняты шаги в области содействия эффективной коммуникации и распространению информации, представляющей реальную картину происходящего. Так, в целях борьбы с дезинформацией о COVID-19 ООН разработала инициативу «Verified» (англ. — «Подтверждено»), в рамках которой людей во всем мире призывают стать «информационными добровольцами» и распространять научно обоснованную и проверенную ООН информацию¹⁵. Одновременно с этим, информационная сеть

¹⁵ 'Verified' initiative aims to flood digital space with facts amid COVID-19 crisis // URL: <https://www.un.org/en/coronavirus/%E2%80%98verified%E2%80%99-initiative-aims-flood-digital-space-facts-amid-covid-19-crisis> (дата обращения: 15.12.2020).

ВОЗ по вопросам эпидемий (EPI-WIN¹⁶) регулярно публикует материалы, представляющие интерес для сотрудников сферы здравоохранения, туризма, бизнеса, пищевой промышленности и сельского хозяйства. В ее задачи также входит развенчание мифов, которые появляются в социальных сетях. Помимо прочего, на платформе WhatsApp запущен многоязычный канал WHO Health Alert (англ. — ВОЗ Предупреждение о здоровье)¹⁷. Благодаря этим инициативам, достоверную информацию о заболевании получили почти 2,5 миллиарда человек¹⁸.

Нельзя не отметить работу по правовому просвещению медицинских специалистов, проводимую ВОЗ. В частности, была обновлена платформа OpenWHO (англ. — Открытая ВОЗ)¹⁹, которая представляет собой интерактивный веб-ресурс, на котором размещено в общей сложности 115 бесплатных курсов по 15 тематическим направлениям, переведенные на 38 языков, включая русский. OpenWHO позволяет ВОЗ и её ключевым партнерам передавать жизненно важные знания большому количеству сотрудников служб неотложной помощи. В настоящее время число пользователей данной платформы насчитывает более 4 миллионов человек. Для информирования работников здравоохранения о методах оказания помощи пациентам с COVID-19 и защиты своего здоровья разработано специальное приложение WHO Academy²⁰.

Совместно с Детским фондом ООН (далее — ЮНИСЕФ) и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (далее — МФКК) ВОЗ издана рекомендация с описанием основных принципов и практических мер по обеспечению безопасности в школах для родителей и лиц, осущест-

¹⁶ Официальная веб-страница EPI-WIN updates. URL: <https://www.who.int/teams/risk-communication/epi-win-updates> (дата обращения: 15.12.2020).

¹⁷ The World Health Organization launches WHO Health Alert on WhatsApp // URL: <https://www.whatsapp.com/coronavirus/who/?lang=en> (дата обращения: 21.12.2020).

¹⁸ United Nations Comprehensive Response to COVID-19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better // URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid-19_june_2020.pdf (дата обращения: 11.09.2020).

¹⁹ Официальная веб-страница интерактивной веб-платформы OpenWHO. URL: <https://openwho.org/> (дата обращения: 21.12.2020).

²⁰ The WHO Academy's COVID-19 mobile learning app // URL: <https://www.who.int/about/who-academy/the-who-academy-s-covid-19-mobile-learning-app> (дата обращения: 21.12.2020).

ствляющих уход за детьми, а также для самих детей²¹. Аналогичным образом ВОЗ, МФКК, Международная организация по миграции (далее — МОМ) и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее — УВКБ ООН) опубликовали рекомендации по активизации действий по обеспечению готовности и принятию ответных мер в отношении вспышек COVID-19 в лагерях и сходных с лагерями условиях²², где находятся просители убежища, беженцы, репатрианты, мигранты и т.д. Также ВОЗ и УВКБ ООН подписали соглашение²³, направленное на оказание содействия 70 миллионм насильственно перемещенных лиц, пострадавших из-за пандемии. Около 26 миллионов из них — беженцы, 80 % из которых находятся в странах с низким и средним уровнем дохода с мало развитыми системами здравоохранения, около 40 миллионов — внутренне перемещенные лица.

Совет Европы

На региональном международном уровне Совет Европы также активно реагирует на современные вызовы, связанные с COVID-19.

Прежде всего, была создана специальная веб-страница²⁴, на которой размещается информация о мерах, принимаемых государствами — членами Совета Европы, а также его органами и комитетами, международными организациями и НПО для анализа и смягчения последствий пандемии.

Немаловажным в условиях борьбы с пандемией COVID-19, которая зачастую связана с вынужденными мерами, ограни-

²¹ Interim Guidance for COVID-19 Prevention and Control in Schools // URL: <https://www.unicef.org/reports/key-messages-and-actions-coronavirus-disease-covid-19-prevention-and-control-schools> (дата обращения: 23.12.2020).

²² Interim Guidance on Scaling-up COVID-19 Outbreak in Readiness and Response Operations in Camps and Camp-like Settings // URL: <https://interagencystandingcommittee.org/other/interim-guidance-scaling-covid-19-outbreak-readiness-and-response-operations-camps-and-camp> (дата обращения: 21.12.2020).

²³ ВОЗ и УВКБ ООН объединили усилия для улучшения услуг здравоохранения, оказываемых беженцам, перемещенным лицам и лицам без гражданства // URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/21-05-2020-who-and-unhcr-join-forces-to-improve-health-services-for-refugees-displaced-and-stateless-people> (дата обращения: 21.12.2020).

²⁴ Women's rights and the COVID-19 pandemic // URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/women-s-rights-and-covid-19> (дата обращения: 08.12.2020).

чивающими права и свободы граждан, является Руководство Генерального секретаря Совета Европы для государств-членов «Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса COVID-19»²⁵. В Руководстве особенно подчеркивается, что вынужденные отступления от стандартов в области прав человека должны оставаться соразмерными угрозе распространения вируса, а также иметь четкие временные рамки.

Советом Европы особо отмечается, что наличие качественных лекарственных препаратов и их доступность для пациентов в условиях пандемии COVID-19 важны как никогда. В этом контексте актуальна Конвенция Совета Европы относительно разработки европейской фармакопеи²⁶, которая направлена на создание правовой и научной основы для обеспечения качества лекарственных препаратов и их компонентов в виде единого справочника — европейской фармакопеи. Под эгидой Европейской фармакопейной комиссии 39 государств — членов Совета Европы и Европейский Союз совместно с экспертами, представляющими 29 наблюдателей, включая ВОЗ, объединили усилия для выработки стандартов качества лекарственных препаратов и их компонентов.

В рамках защиты прав женщин от насилия и домашнего насилия при участии Комиссии по гендерному равенству Совета Европы и Комитета Сторон Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция) была представлена информация о национальных мерах, принятых для предотвращения этих явлений, а также информация относительно смягчения воздействия кризиса на неравенство между женщинами и мужчинами. Соответствующая информация нашла отражение в заявлении Группы экспертов по борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (ГРЕВИО/

²⁵ Руководство для государств-членов «Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса COVID-19» SG/Inf(2020)11 от 7 апреля 2020 года // URL: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-toolkit-for-member-states-during-the-covid-19-sanitary-16809e3992> (дата обращения: 08.12.2020).

²⁶ Конвенция относительно разработки европейской фармакопеи СЕД № 050 // URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/050> (дата обращения: 08.12.2020).

GREVIO) «Права женщин и пандемия COVID-19»²⁷, которая является механизмом мониторинга, учрежденным в рамках Стамбульской конвенции. Одновременно с этим, Советом Европы разработана веб-страница²⁸, на которой представлены инициативы международных организаций по защите прав женщин в условиях COVID-19.

Не остался в стороне и Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее — ЕКПП), который осуществляет мониторинг за исполнением обязательств государств — участников Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания²⁹. ЕКПП издал Свод принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)³⁰, которые распространяются на полицейские изоляторы, пенитенциарные учреждения, центры содержания мигрантов, психиатрические больницы, психоневрологические интернаты, а также на различные создаваемые карантинные учреждения или зоны для размещения лиц в условиях пандемии COVID-19. Наравне с этим в принципах ЕКПП упоминается о необходимости защиты персонала, работающего в этих учреждениях, а также об обеспечении постоянного доступа национальных независимых мониторинговых органов в места содержания. В рамках указанной тематики было опубликовано и заявление Комиссара по правам человека Совета Европы Д. Миятович «Пандемия COVID-19: необходимо принять срочные меры для защиты прав заключенных в Европе»³¹.

²⁷ Заявление Группы экспертов по борьбе с семейным насилием и насилием в отношении женщин «Права женщин и пандемия COVID-19» // URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/women-s-rights-and-covid-19> (дата обращения: 25.12.2020).

²⁸ Reactions by other International Organisations // URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/reactions-by-other-international-organisations> (дата обращения: 25.12.2020).

²⁹ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment // URL: <https://rm.coe.int/168007a67f> (дата обращения: 25.12.2020).

³⁰ Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic // URL: <http://afew.org/wp-content/uploads/2020/03/Statement.pdf> (дата обращения: 16.12.2020).

³¹ Пандемия COVID-19: необходимо принять срочные меры для защиты прав заключенных в Европе // URL: <https://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/>

Пандемия COVID-19 коснулась и функционирования судов, представив возможность для продвижения электронного правосудия как ценного инструмента эффективного функционирования многих аспектов судебной системы.

Подобного подхода придерживается и Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ). Развивая свою IT-систему, ЕСПЧ смог эффективно рассмотреть ряд запросов о применении обеспечительных мер, в том числе связанных с COVID-19. Подавляющее число дел разрешается без проведения слушания, что позволяет ЕСПЧ в условиях пандемии, приостановив публичные слушания, продолжить свою работу, принимая в письменной процедуре судебные решения, которые не нуждаются в публичных слушаниях (то есть не относятся к ведению Большой Палаты).

Усилия, предпринимаемые на универсальном и региональном международном уровне по борьбе с распространением пандемии COVID-19 и ее последствиями, приносят позитивные результаты в виде разрабатываемых инициатив и принимаемых документов рекомендательного характера и в определенной мере повышают уровень защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, учитывая беспрецедентный уровень проблем, с которыми столкнулось все мировое сообщество, внимания и концептуальной поддержки мирового сообщества заслуживает предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой о разработке международно-правового акта, который регламентировал бы механизмы соблюдения и защиты прав и свобод человека в условиях пандемии. Как представляется, подобный документ сможет определить порядок действий международных организаций и национальных институтов, а также формы их взаимодействия в условиях пандемии и других чрезвычайных ситуаций³².

covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe (дата обращения: 16.12.2020).

³² Москалькова Т. Н. Защита прав человека в России в условиях пандемии // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2020. № 4. Специальный выпуск «Права человека в карантине». С. 48–63 ; Москалькова Т. Н. Защита прав человека в условиях пандемии // Демократизация и права человека. 2020. № 2 (86). С. 121–128.

Список литературы

1. Борьба с COVID-19, Семьдесят третья сессия всемирной ассамблеи здравоохранения WHA73.1 // URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R1-ru.pdf (дата обращения: 25.12.2020).
2. ВОЗ и УВКБ ООН объединили усилия для улучшения услуг здравоохранения, оказываемых беженцам, перемещенным лицам и лицам без гражданства // URL: <https://www.who.int/ru/news-room/detail/21-05-2020-who-and-unhcr-join-forces-to-improve-health-services-for-refugees-displaced-and-stateless-people> (дата обращения: 21.12.2020).
3. Глава ООН призвал прекратить войны и бороться с общим врагом — COVID-19 // URL: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972> (дата обращения: 17.12.2020).
4. Заявление Генерального директора ВОЗ по итогам совещания Комитета ММСП по чрезвычайной ситуации в связи с новым коронавирусом (2019-nCoV) // URL: [https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ih-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 22.12.2020).
5. Заявление Группы Экспертов по борьбе с семейным насилием и насилием в отношении женщин «Права женщин и пандемия COVID-19» // URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/women-s-rights-and-covid-19> (дата обращения: 25.12.2020).
6. Комплексное реагирование Организации Объединенных Наций на COVID-19: спасение людей, защита общества, более эффективное восстановление URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_covid-19_russian.pdf (дата обращения: 14.12.2020).
7. Конвенция относительно разработки европейской фармакопеи СЕД № 050 // URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/050> (дата обращения: 08.12.2020).
8. Международные медико-санитарные правила (2005 г.) Второе издание // URL: <https://www.who.int/ihr/9789241596664/ru/> (дата обращения: 22.12.2020).
9. Москалькова Т. Н. Защита прав человека в России в условиях пандемии // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2020. № 4. Специальный выпуск «Права человека в карантине». С. 48–63 ; Москалькова Т. Н. Защита прав человека в условиях пандемии // Демократизация и права человека. 2020. 2 (86). С. 121–128.
10. Новый коронавирус 2019 г. (2019-nCoV) Стратегический план по обеспечению готовности и реагирования // URL: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/428912/RUS-Strategic-Preparedness-and-Response-Plan.pdf (дата обращения: 17.12.2020).

11. Официальная веб-страница интерактивной веб-платформы OpenWHO // URL: <https://openwho.org/> (дата обращения: 21.12.2020).

12. Официальная веб-страница COVID-19 Partners Platform // URL: <https://covid19partnersplatform.who.int/> (дата обращения: 22.12.2020).

13. Официальная веб-страница EPI-WIN updates // URL: <https://www.who.int/teams/risk-communication/epi-win-updates> (дата обращения: 15.12.2020).

14. Пандемия COVID-19: необходимо принять срочные меры для защиты прав заключенных в Европе // URL: <https://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe> (дата обращения: 16.12.2020).

15. Руководство для государств-членов Соблюдение принципов демократии, верховенства права и прав человека в условиях эпидемиологического кризиса COVID-19 SG/Inf(2020)11 от 7 апреля 2020 года // URL: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-toolkit-for-member-states-during-the-covid-19-sanitary-/16809e3992> (дата обращения: 08.12.2020).

16. COVID-19 technology access pool // URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/covid-19-technology-access-pool> (дата обращения: 17.12.2020).

17. European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment // URL: <https://rm.coe.int/168007a67f> (дата обращения: 25.12.2020).

18. Interim Guidance for COVID-19 Prevention and Control in Schools // URL: <https://www.unicef.org/reports/key-messages-and-actions-coronavirus-disease-covid-19-prevention-and-control-schools> (дата обращения: 23.12.2020).

19. Interim Guidance on Scaling-up COVID-19 Outbreak in Readiness and Response Operations in Camps and Camp-like Settings // URL: <https://interagencystandingcommittee.org/other/interim-guidance-scaling-covid-19-outbreak-readiness-and-response-operations-camps-and-camp> (дата обращения: 21.12.2020).

20. Reactions by other International Organisations // URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/reactions-by-other-international-organisations> (дата обращения: 25.12.2020).

21. Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis SG/Inf(2020)11 // URL: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> (дата обращения: 24.12.2020).

22. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization 2020 // URL: <https://www.un.org/annualreport/files/2020/09/>

Annual-report-SG-2020-EN-Complete-Web.pdf (дата обращения: 18.12.2020).

23. Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19 // URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-COVID19.pdf> (дата обращения: 17.12.2020).

24. Strategic preparedness and response plan // URL: <https://www.who.int/publications/i/item/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus> (дата обращения: 14.12.2020).

25. Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic // URL: <http://afew.org/wp-content/uploads/2020/03/Statement.pdf> (дата обращения: 16.12.2020).

26. The WHO Academy's COVID-19 mobile learning app // URL: <https://www.who.int/about/who-academy/the-who-academy-s-covid-19-mobile-learning-app> (дата обращения: 21.12.2020).

27. The World Health Organization launches WHO Health Alert on WhatsApp // URL: <https://www.whatsapp.com/coronavirus/who/?lang=en> (дата обращения: 21.12.2020).

28. WHO Director-General's opening remarks at the Mission briefing on COVID-19–12 March 2020 // URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---12-march-2020> (дата обращения: 11.12.2020).

29. UN chief calls for domestic violence 'ceasefire' amid 'horrifying global surge' // URL: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061052> (дата обращения: 18.12.2020).

30. UN issues \$2 billion appeal to combat COVID-19 // URL: <https://www.unocha.org/story/un-issues-2-billion-appeal-combat-covid-19> (дата обращения: 25.12.2020).

31. UN supporting 'trapped' domestic violence victims during COVID-19 pandemic // URL: <https://www.un.org/pt/node/78648> (дата обращения: 10.09.2020).

32. United Nations Comprehensive Response to COVID-19: Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better // URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid-19_june_2020.pdf (дата обращения: 11.09.2020).

33. 'Verified' initiative aims to flood digital space with facts amid COVID-19 crisis // URL: <https://www.un.org/en/coronavirus/%E2%80%99verified%E2%80%99-initiative-aims-flood-digital-space-facts-amid-covid-19-crisis> (дата обращения: 15.12.2020).

34. Women's rights and the COVID-19 pandemic // URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/women-s-rights-and-covid-19> (дата обращения: 08.12.2020).

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ НАЗНАЧЕНИЯ
ВЫПЛАТ СТИМУЛИРУЮЩЕГО
ХАРАКТЕРА МЕДИЦИНСКИМ И ИНЫМ
РАБОТНИКАМ, НЕПОСРЕДСТВЕННО
РАБОТАЮЩИМ С ГРАЖДАНАМИ,
У КОТОРЫХ ВЫЯВЛЕНА НОВАЯ
КОРОНАВИРУСНАЯ ИНФЕКЦИЯ
COVID-19**

АНИСИМОВА ЛЮБОВЬ ВИКТОРОВНА

*Уполномоченный по правам человека
в Архангельской области, кандидат
экономических наук, заслуженный экономист
Российской Федерации*



РЕЙХТМАН ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА

*Советник Уполномоченного по правам
человека в Российской Федерации, доктор
фармацевтических наук, отличник
здравоохранения Российской Федерации*



ИВАХНЕНКО ЛЮДМИЛА ИВАНОВНА

*Начальник терапевтического отделения
ФКУ «Центральный военный клинический
госпиталь П. В. Мандрыка» Министерства
обороны Российской Федерации, полковник
медицинской службы, кандидат медицинских
наук, член-корреспондент МАНИПТ*



С появлением новой коронавирусной инфекции изменились условия труда значительного числа граждан, работающих в медицинских организациях как гражданской системы здравоохранения, так и подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена военная или приравненная к ней служба, а также работающих в стационарных организациях социального обслуживания. Условия труда стали опасными для здоровья и жизни. Конечно, и до появления новой коронавирусной инфекции COVID-19 работа в отдельных медицинских

организациях была сопряжена с контактом с особо опасными инфекциями, такими как туберкулез, лепра и пр. Новая инфекция стала особенной в связи с ее быстрым распространением, тяжелым течением, отсутствием научных представлений о методах лечения и профилактики, высоким уровнем смертности.

Президент и Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, прежде всего Минздрав России и Минфин России, в первые же месяцы борьбы с новой инфекцией приняли ряд мер поддержки медицинских работников за счет финансовых средств федерального бюджета, прежде всего выплаты в случае инвалидизации и смерти, социальные доплаты и выплаты стимулирующего характера за работу с пациентами, болеющими COVID-19 (таблица).

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2020 г. № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников» (ред. от 30.07.2020), сверх установленных Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (в ред. от 08.12.2020) с 6 мая 2020 г. осуществляется единовременная страховая выплата медицинским работникам медицинских организаций: врачам, среднему и младшему медицинскому персоналу, водителям автомобилей скорой медицинской помощи, непосредственно работающим с пациентами, у которых подтверждено наличие новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19» выплаты стимулирующего характера медицинским и иным ра-

ботникам осуществлялись с 1 апреля 2020 г. до 1 ноября 2020 г. в полном размере раз в месяц у одного работодателя по одному трудовому договору.

При этом для осуществления выплат медицинской организацией и транспортной организацией, по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимались локальные нормативные акты, в которых указывались условия работы, которые давали право на установление выплат стимулирующего характера:

- а) перечень наименований структурных подразделений медицинских организаций;
- б) перечень должностей медицинских и иных работников структурных подразделений медицинских организаций;
- в) размер выплаты стимулирующего характера в соответствии с занимаемой должностью независимо от количества отработанных смен (часов);
- г) срок, на который устанавливалась выплата.

Основными работниками, получающими выплаты стали специалисты с медицинским образованием, специалисты, имеющие немедицинское образование, оказывающие медицинскую помощь. Из числа «иных работников» с 1 апреля 2020 г. выплаты получают водители машин скорой помощи.

В ноябре 2020 г. принят целый ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми стимулирующие выплаты стали получать работники медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена военная или приравненная к ней служба, а также стационарных организаций социального обслуживания.

Анализ состава работающих указанных организаций позволяет сделать следующие выводы:

1) наиболее полный список работников, непосредственно работающих с гражданами, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID19, предусмотрен у работающих в стационарных организациях социального обслуживания;

2) из числа работающих в медицинских организациях гражданской системы здравоохранения в число работающих, получающих дополнительную оплату за работу с пациентами, болеющими новой коронавирусной инфекцией, вызванной COVID19, не включены:

- медицинские работники общей лечебной сети, которые контактируют с гражданами с впервые выявленной новой коронавирусной инфекцией COVID19, до госпитализации их в специализированные отделения;
- работники, обслуживающие кислородные системы, коммуникации (системы электро- и водоснабжения), инженеры по медицинскому оборудованию, IT-специалисты (далее — инженерно-технический персонал медицинских организаций);

3) в число работающих, получающих выплаты за работу с гражданами, болеющими новой коронавирусной инфекцией COVID19, из работающих в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена военная или приравненная к ней служба, не включены инженерно-технический персонал медицинских организаций, а также гражданский персонал отделений материально технического обеспечения, осуществляющий работы в режиме аварийных ситуаций, возникающих в специализированных стационарах (в «красных зонах»).

Представляется, что необходимо предусмотреть социальные доплаты или выплаты всем работникам, непосредственно работающим с гражданами, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19.

Выплаты стимулирующего характера, осуществляемые медицинским и иным работникам, непосредственно работающим с гражданами, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, в зависимости от ведомственной подчиненности организаций

№ п/п	Нормативный правовой акт	Период выплат	Категории работников и страховые случаи, при которых предусмотрены выплаты
1. Для работников медицинских организаций			
1.1	Указ Президента РФ от 06.05.2020 № 313 «О предоставлении дополнительных страховых гарантий отдельным категориям медицинских работников»	С 6 мая 2020 г.	Медицинские работники в случае: – смерти в результате инфицирования новой коронавирусной инфекцией (COVID-19) (далее — инфекция) при исполнении ими трудовых обязанностей (установлен перечень выгодоприобретателей);

№ п/п	Нормативный правовой акт	Период выплат	Категории работников и страховые случаи, при которых предусмотрены выплаты
	<p>вместе с письмами: – Минздрава России от 06.07.2020 № 28-1/И/2-9309 (о выплатах работникам при лабораторных исследованиях); – Минфина России от 27.04.2020 № 03-15-05/34128 (о необложении выплат страховыми взносами)</p>		<p>– развития полученных при исполнении трудовых обязанностей заболевания (синдрома) или осложнения, вызванных инфекцией, подтвержденных лабораторными методами исследования и повлекших за собой временную нетрудоспособность, но не приведших к инвалидности; – стойкой утраты трудоспособности в результате развития осложнений после перенесенного заболевания, вызванного подтвержденной инфекцией, если заболевание возникло при исполнении им трудовых обязанностей</p>
1.2	<p>Постановление Правительства РФ от 12.04.2020 № 484 (ред. от 07.10.2020) (в ред. постановлений Правительства РФ от 15.05.2020 № 678, от 29.05.2020 № 784)</p>	<p>С 1 апреля 2020 г. до 1 ноября 2020 г.</p>	<p>Медицинские и иные работники, непосредственно работающие с гражданами, у которых выявлена инфекция, оказывающие: – скорую медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена инфекция: врачи, средний медицинский персонал, младший медицинский персонал и водители скорой медицинской помощи; – специализированную медицинскую помощь в стационарных условиях гражданам, у которых выявлена инфекция: средний медицинский персонал, младший медицинский персонал</p>
1.3	<p>Постановление Правительства РФ от 31.03.2020 № 373</p>	<p>Ежемесячно, в период с 1 ноября 2020 г. по 31 декабря 2021 г. (в новой редакции с 16.12.2020)</p>	<p>Медицинские и иные работники медицинских и иных организаций (их структурных подразделений): – оказывающие, участвующие или обеспечивающие оказание скорой медицинской помощи: врачи, средний медицинский персонал, младший</p>

№ п/п	Нормативный правовой акт	Период выплат	Категории работников и страховые случаи, при которых предусмотрены выплаты
			<p>медицинский персонал, в том числе персонал выездных бригад скорой медицинской помощи;</p> <p>фельдшеры (медицинские сестры) по приему вызовов скорой медицинской помощи и передаче их выездным бригадам скорой медицинской помощи;</p> <p>– оказывающие, участвующие в оказании или обеспечивающие оказание специализированной медицинской помощи в стационарных условиях:</p> <p>врачи и медицинские работники с высшим (немедицинским) образованием, средний медицинский персонал, младший медицинский персонал;</p> <p>– оказывающие, участвующие в оказании или обеспечивающие оказание первичную медико-санитарную помощь:</p> <p>врачи и медицинские работники с высшим (немедицинским) образованием, средний медицинский персонал, младший медицинский персонал;</p> <p>– обеспечивающие проведение патологоанатомических исследований, связанные с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19):</p> <p>врачи и медицинские работники с высшим (немедицинским) образованием, средний медицинский персонал, младший медицинский персонал патологоанатомических бюро и отделений медицинских организаций;</p> <p>– осуществляющие медицинскую эвакуацию пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19):</p>

№ п/п	Нормативный правовой акт	Период выплат	Категории работников и страховые случаи, при которых предусмотрены выплаты
			<p>водители машин выездных бригад скорой медицинской помощи, в том числе занятые в организациях, предоставляющих транспортные услуги;</p> <p>члены летных экипажей воздушных судов санитарной авиации, в том числе занятые в организациях, предоставляющих транспортные услуги;</p> <p>– не оказывающие медицинскую помощь по диагностике и лечению инфекции, но контактирующие с пациентами с установленным диагнозом инфекции при выполнении должностных обязанностей:</p> <p>врачи и медицинские работники с высшим (немедицинским) образованием, средний медицинский персонал, младший медицинский персонал</p>
<p>2. Для работников организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых федеральными законами предусмотрена военная или приравненная к ней служба</p>			
2.1	<p>Указ Президента РФ от 01.02.2021 № 60 «О дополнительных гарантиях отдельным категориям граждан»</p>	<p>С 1 марта 2020 г.</p>	<p>Граждане из числа военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации:</p> <p>медицинские работники, непосредственно оказывающие медицинскую помощь пациентам, у которых подтверждено наличие инфекции, и пациентам с подозрением на нее;</p>

№ п/п	Нормативный правовой акт	Период выплат	Категории работников и страховые случаи, при которых предусмотрены выплаты
			лица, осуществляющие транспортировку пациентов, у которых подтверждено наличие инфекции, и пациентов с подозрением на эту инфекцию к месту оказания медицинской помощи при освобождении их от исполнения обязанностей военной службы (служебных обязанностей) и (или) его нахождение на лечении в стационарных условиях в связи с развитием у него полученных при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей) заболеваний (синдромов) или осложнений, вызванных инфекцией, подтвержденной лабораторными методами исследования (а при отсутствии возможности проведения лабораторных исследований — решением врачебной комиссии, принятым на основании результатов компьютерной томографии легких), и повлекших за собой временную нетрудоспособность, но не приведших к инвалидности
2.2	<p>Постановление Правительства РФ от 23.11.2020 № 1896</p> <p>вместе с постановлением Правительства РФ от 26.12.2020 № 2276 (о выплатах за январь 2021 г.)</p>	С 1 ноября 2020 г. по 31 декабря 2021 г.	Медицинские и иные работники, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту и по призыву, сотрудники, имеющие специальные звания и проходящие службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы; лица, проходящие службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации; лица, имеющие специальные звания полиции; сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации;

№ п/п	Нормативный правовой акт	Период выплат	Категории работников и страховых случаев, при которых предусмотрены выплаты
			<p>военнослужащие спасательных воинских формирований; сотрудники и работники федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы; работники Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; работники организаций, учреждений, воинских частей, органов управления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, оказывающие медицинскую помощь (участвующие в оказании, обеспечивающие оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению инфекции; медицинские работники, контактирующие с пациентами с установленным диагнозом инфекции</p>
<p>3. Для работников стационарных организаций социального обслуживания</p>			
3.1	<p>Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 № 1859</p>	<p>16 ноября 2020 г. по 31 декабря 2021 г.</p>	<p>Работники стационарной организации социального обслуживания: врачи (40–60 тыс. руб.); средний медицинский персонал, в том числе фельдшера, медицинские дезинфекторы, лаборанты, медицинские сестры по массажу, медицинские сестры процедурной, медицинские сестры по физиотерапии, старшие медицинские сестры, инструктора по лечебной физкультуре, инструктора-методисты по лечебной физкультуре (25–35 тыс. руб.);</p>

№ п/п	Нормативный правовой акт	Период выплат	Категории работников и страховые случаи, при которых предусмотрены выплаты
			<p>социальные работники, специалисты по социальной работе, специалисты по работе с семьей, специалисты по реабилитационной работе в социальной сфере, психологи в социальной сфере, педагогические работники, в том числе воспитатели, инструктора по труду, логопеды, музыкальные руководители, педагоги-библиотекари, педагоги-организаторы, педагоги-психологи, социальные педагоги, педагоги-дефектологи, учителя-логопеды, административно-управленческий персонал стационарной организации социального обслуживания, стационарного отделения новой коронавирусной инфекции (25–35 тыс. руб.); младший медицинский персонал, в том числе сестры-хозяйки, санитары, а также сиделки (помощники по уходу) (15–20 тыс. руб.); технический персонал, персонал, занятый на иных должностях, стационарной организации социального обслуживания стационарного отделения новой коронавирусной инфекции (10–15 тыс. руб.)</p>

РЕЗОЛЮЦИЯ **научно-практической конференции** **«Защита прав человека** **в условиях распространения** **новой коронавирусной инфекции:** **теория и практика»**

МЫ, УЧАСТНИКИ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»,

- *выражая большую обеспокоенность* из-за беспрецедентной угрозы жизни и здоровью человека, вызванной распространением в мире новой коронавирусной инфекции COVID-19,
- *отмечая* серьезные последствия пандемии и ее критическое воздействие на все сферы общественной жизни,
- *констатируя* неизбежность переосмысления традиционных подходов к правам человека в условиях пандемии,
- *признавая* необходимость принятия на национальном и международном уровне комплексных мер по защите здоровья и обеспечению безопасности и благополучия населения,
- *подчеркивая* важную роль института уполномоченных по правам человека в деле восстановления нарушенных прав человека и гражданина в условиях пандемии,
- *стремясь* к координации правозащитной деятельности на национальном, региональном и глобальном уровнях, выработке совместных научных и прикладных подходов по защите прав и свобод человека и гражданина в период эпидемиологического кризиса,

договорились о нижеследующем:

1. Осуществлять мониторинг действия в условиях пандемии Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации», законодательства субъектов Российской Федерации, ограничительных мер на предмет их соответствия интересам прав и свобод человека и гражданина.

2. В связи с появлением новых правовых институтов и дефиниций, обусловленных распространением новой коронавирусной инфекции, считать необходимым разработку комментариев и понятийного аппарата.
3. Принять меры к завершению до 1 июля 2021 года внесения изменений в законодательство субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации».
4. Считать актуальным разработку на перспективу вариативных сценариев и алгоритмов деятельности уполномоченных по правам человека в экстраординарных условиях и укрепление их позиций в законодательстве.
5. Считать необходимым урегулировать правовой статус обсерваторов.
6. Активнее использовать в работе по защите прав человека и гражданина предоставленное законодательством полномочие по обращению с административными исками.
7. Обобщить практику использования уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации дистанционных методов работы в период распространения коронавирусной инфекции.
8. Активизировать в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина межрегиональное взаимодействие в период COVID-19, использовать потенциал консультативных (экспертных) советов при уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.
9. Поддерживать институты гражданского общества, принимающие участие в оказании помощи гражданам в условиях пандемии.
10. В правовом просвещении особое внимание уделить разъяснению форм и методов защиты прав в условиях пандемии.
11. Осуществлять поддержку научных и экспертных исследований в области защиты прав и свобод человека в период распространения коронавируса.
12. Расширить взаимодействие уполномоченных по правам человека с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Фе-

дерации, Институтом государства и права Российской академии наук, Московским государственным юридическим университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Московским государственным университетом имени М. В. Ломоносова в методической, образовательной, научно-исследовательской и экспертной деятельности в сфере прав и свобод человека и гражданина.

13. Отметить необходимость совершенствования законодательства, регулирующего цифровые права граждан.
14. Считать актуальным создание единого цифрового контура деятельности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации.

**Сеть «Миграция и право»
Правозащитного центра «Мемориал»**

ДОКЛАД

Освобождение мигрантов из ЦВСИГ — центров временного содержания иностранных граждан во время пандемии CoVID-19¹ (извлечения)

С конца марта 2020 г. в связи с пандемией CoVID-19 Россия, как и многие другие государства, закрыла свои границы. В разных регионах страны остались в состоянии неопределенности сотни тысяч трудовых мигрантов. Большинство из них потеряли работу, а вместе с ней и возможность не только помогать своим семьям, оставшимся на родине, но и обеспечивать самих себя.

Пытаясь выехать за пределы России, они скапливались в аэропортах и на границах. Правительства принимали некоторые меры к тому, чтобы вывести своих граждан, присылали за ними самолеты. Многие граждане застряли в аэропорту, поскольку Россия не впускала их на свою территорию. Юристы Сети помогли в аэропорту «Пулково» (Санкт-Петербург) и «Шереметьево» (Москва) вернуться в страну исхода или получить разрешение на въезд в Россию при наличии близких родственников. В течение первого месяца аэропорты были более или менее разгружены.

На границе с Казахстаном в Оренбургской и Самарской областях скопились тысячи граждан Узбекистана, которых Казах-

¹ Примечание составителей: Основные результаты Доклада представлены на научно-практической конференции «Защита прав человека в условиях распространения новой коронавирусной инфекции: теория и практика» председателем региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие» С. А. Ганнушкиной. Извлечения из доклада опубликованы в авторской редакции. См. полный текст: Коронавирус и мигранты в Центрах временного содержания. Новый доклад Сети «Миграция и право» // URL: https://memohrc.org/ru/news_old/koronavirus-i-migranty-v-centrah-vremennogo-soderzhaniya-novyy-doklad-seti-migraciya-i (дата обращения: 25.11.2020).

стан не пропускал на свою территорию из опасения инфекции. Российские неправительственные организации, в частности юристы Сети, помогали людям, застрявшим в импровизированном лагере на границе. Постепенно эта проблема была в большей степени решена.

В самом трудном положении оказались мигранты (иностранцы граждане и лица без гражданства), которые находились в специальных Центрах временного содержания иностранных граждан — ЦВСИГ — для высылки на родину.

В связи с пандемией во многих случаях из-за закрытия границ высылку невозможно было осуществить. При этом в ЦВСИГ, где чрезвычайно сложно соблюдать санитарные нормы, возникает опасность заражения мигрантов и распространения инфекции за пределы центров через обслуживающий их персонал.

ЦВСИГ не укомплектованы старшим медицинским персоналом, медицинскую помощь оказывают фельдшеры. При этом никаких специфических средств диагностики и исследования органов дыхания в центрах нет.

Со слов содержащихся в ЦВСИГ лиц, требования социального дистанцирования и применения средств индивидуальной защиты ими не соблюдаются. Несмотря на то что с самого начала ограничительных мер в ЦВСИГ запрещены свидания с родственниками, остается риск заражения содержащихся там лиц от сотрудников центров. В некоторых регионах, например в Санкт-Петербурге, были запрещены встречи и с адвокатами, что также усложнило получение квалифицированной юридической помощи.

В ЦВС содержатся три категории лишенных свободы до высылки иностранных граждан.

Основную группу составляют наказанные за административное правонарушение, главным образом порядка пребывания или трудовой деятельности на территории РФ (статьи 18.8 и 18.10 КоАП РФ). Решение о наказании и помещении их под стражу принимает суд, однако срок содержания в ЦВСИГ не указывается, а периодический судебный контроль над основаниями и сроками содержания отсутствует, несмотря на практику ЕСПЧ и позицию Конституционного Суда РФ.

Вторая группа — депортируемые. Суды помещают их в ЦВСИГ по ходатайству миграционных органов. Обычно это

иностранцы, отбывшие наказание по уголовному обвинению и в отношении которых принято решение о нежелательности и депортации. Когда срок тюремного заключения заканчивается, их не выпускают на свободу, а снова отправляют под стражу в депортационные центры в обеспечение депортации.

Решение о депортации выносится территориальным миграционным органом почти автоматически — на основании документов из иных государственных органов, главным образом из ФСИН России. Далее, согласно статье 266 Кодекса административного судопроизводства РФ, тот же орган обращается в суд с административным иском о помещении депортируемого в ЦВСИГ. Суд, как правило, снова удовлетворяет такие ходатайства миграционного органа и продлевает срок еще на 120 суток.

Отбывшего наказание осужденного задерживают на пороге колонии и везут напрямик в ЦВСИГ для депортации. Крайне редко их выпускают на свободу, даже если в России у них есть семья. Некоторые из депортируемых утверждают, что на «зоне» условия жизни лучше, чем в депортационных центрах.

Третью группу составляют ожидающие реадмиссии — иностранные граждане, которых по международному соглашению готова принять страна исхода при наличии Соглашения о реадмиссии или другая страна. Например, это происходит в том случае, когда беженцы приехали не сразу в страну, где обратились за убежищем, а проехали через третью страну, где могли попросить защиты. Их немного и для них есть в некоторых регионах отдельные центры. Содержание под стражей ожидающих реадмиссии подчиняется тем же правилам, что и содержание депортируемых.

Как положительное обстоятельство надо отметить, что ожидающие депортации и реадмиссии помещаются в ЦВСИГ не более чем на 120 суток, по истечении которых миграционный орган снова должен обратиться в суд теперь уже о продлении срока пребывания депортируемого в ЦВСИГ. Суд снова почти всегда соглашается с миграционным органом. Лишь в редких случаях у адвокатов все же получается убедить судью принять решение о прекращении содержания под стражей, если страна исхода отказывается принять его на свою территорию.

Так или иначе, периодический судебный контроль, направленный на проверку обоснованности и законности продления

срока содержания в целях депортации и реадмиссии, представляет собой безусловное преимущество по сравнению с процедурой выдворения.

Отсутствие судебного контроля содержания под стражей лиц, ожидающих выдворения, отметил Конституционный Суд РФ в постановлении по делу Мсхиладзе. Однако до сих пор в законодательство не внесены соответствующие изменения.

31 марта 2020 года с призывом в связи с пандемией CoViD-19 освободить из-под стражи мигрантов и беженцев выступили Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Международная организация по миграции и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (<https://tass.ru/obschestvo/8129025>), а также Всемирная организация здравоохранения.

В заявлении ООН говорится: «В этот критический момент мы все должны объединиться вокруг общей цели — борьбы со смертоносным вирусом».

Аналогичное обращение подписали многие НКО, в том числе и наша организация. В результате удалось эту проблему широко осветить в СМИ и поднять общественную дискуссию о необходимости освобождения мигрантов при невозможности их возвращения.

23 апреля началась работа 49-го полугодового семинара Сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал». Впервые за 25 лет семинар проходил в форме видеоконференции Zoom. Участники Сети обсудили проблемы содержания и освобождения лиц, содержащихся в ЦВСИГе, в связи с новым режимом самоизоляции. Юристы поделились опытом и механизмами освобождения мигрантов из ЦВСИГ.

Практика в разных регионах оказалась различной. В ряде субъектов РФ руководители центров сами обращались к юристам с просьбой помочь тем иностранным гражданам, по которым принято судебное решение о выдворении, подать в суд заявление о прекращении содержания под стражей. Этот подход наиболее логичен, поскольку помещение в ЦВСИГ — обеспечительная мера основного наказания — выдворения. Если осуществить выдворение невозможно, обеспечительная мера утрачивает смысл и должна быть отменена. В то же время освобождение проходило исключительно по заявлению иностранных граждан, имеющих жилое помещение в собственности или

знакомых, готовых их принять, а также имеющих супругов и детей — граждан России. Такими делами и занимались юристы Сети.

В целом судебная практика по этим делам оказалась крайне неоднородной.

В то же время необходимо отметить, что государством были приложены большие усилия к тому, чтобы организовать возвращение обитателей центров домой. Это показывают данные, приведенные в помещенной ниже таблице. В этом также участвовали юристы Сети и региональные уполномоченные по правам человека.

Пред лицом общего врага CoViD-19 люди и власти проявили определенную солидарность.

Юристы, часто совместно с региональными уполномоченными по правам человека, провели консультации с руководителями центров. В срочном порядке региональными судами был рассмотрен ряд дел, в результате чего многие заявители смогли выйти из центров и продолжить соблюдение режима самоизоляции в домашних условиях. В апреле и мае суды принимали документы по электронной почте и рассматривали дела в кратчайшие сроки. Сотрудничество с уполномоченными и поддержка миграционных органов сделала возможным освобождение людей во многих регионах — в Республике Татарстан, в Ставропольском крае, Ростовской, Свердловской, Тамбовской, Смоленской, Самарской, Волгоградской областях. Показательна статистика в Тамбове: на начало апреля в центре ожидало выдворения 14 человек, к концу июня при содействии адвоката Сети 17 заявителей были освобождены и смогли соединиться со своими близкими.

18 апреля 2020 г. Президент Российской Федерации подписал Указ № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (CoViD-19)». Согласно Указу, *«в период с 15 марта по 15 июня 2020 г. включительно... в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства не принимаются решения о нежелательности их пребывания (проживания), об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации или передаче иностранному государству в соответствии*

с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, решения о лишении статуса беженца, временного убежища, об аннулировании ранее выданных виз, разрешений на работу, патентов, разрешений на временное проживание, видов на жительство, свидетельств участника Государственной программы». Таким образом, указ имеет ретроактивное действие и распространяется на правоотношения с 15 марта 2020 г. Благодаря этому документу у юристов появилась возможность обжаловать постановления о выдворении, принятые в период с 15 марта 2020 г., т. е. за месяц до издания Указа.

Итак, с 15 марта по 15 сентября 2020 г. действует мораторий на принятие решений о выдворении, депортации, реадмиссии².

Указ № 274 побудил руководство миграционных управлений МВД во многих областях принимать еще более активные меры по отправке иностранных граждан, содержащихся в ЦВСИГ, на родину. Это известие быстро разнеслось по центрам. Однако организация отправки — обязанность сотрудников службы судебных приставов, которые не всегда оказывались достаточно расторопными даже в тех случаях, когда мигранты были готовы выехать на родину за свой счет. В связи с этим в ЦВСИГ Смоленской области 20 человек объявили, что начинают голодовку. Юристу Сети, немедленно приехавшему в центр, удалось несколько погасить возмущение. По инциденту была проведена прокурорская проверка.

Однако не все судьи руководствовались в своих решениях этим указом Президента. Особенно в начале его действия было много случаев, когда судьи отказывали в заявлении об освобождении, мотивируя свое решение тем, что уровень Указа ниже Закона, который не дает им оснований для освобождения из-под стражи иностранных граждан, нарушивших порядок пребывания на территории Российской Федерации. Такая правовая позиция может показаться вполне резонной. Однако судья всегда может смягчить положение подсудимого, и, тем более привлекаемого к административной ответственности, учитывая особые обстоятельства. Указ Президента, очевидно, учитывает эти обстоятельства и может служить для судьи, по крайней мере, «мнением эксперта высокого уровня».

² Примечание составителей: в настоящее время период продлен до 15 июня 2021 г.

Более того, в некоторых регионах, например, в Санкт-Петербурге и Оренбурге, Управления по вопросам миграции продолжают выносить решения о депортации и обращаться в суд с ходатайством о помещении лиц в ЦВСИГ. Суд такие ходатайства удовлетворяет.

Юристы Сети обжалуют такие решения суда. В настоящее время часть исков находятся на рассмотрении, по многим уже приняты положительные решения, однако в Санкт-Петербурге есть уже и отказ в удовлетворении такой жалобы.

В результате с учетом расширяющейся положительной практики в разных регионах, судьи стали более активно выносить положительные решения по освобождению людей из ЦВСИГ, основываясь на Указе Президента и используя механизм Конституционного Суда РФ «по делу Мсхиладзе». Во всяком случае этого удастся добиться во второй инстанции. Однако следует отметить, что автоматического освобождения не происходит, поскольку для выдворяемых периодический судебный контроль их пребывания под стражей отсутствует, т. е. для рассмотрения дела об освобождении в суде необходимо обращение самого заявителя или его защитника.

Например, в Саратове таких освобождений на середину июня — 6 из 13, в Смоленске — все 4 из 4, в Ростове — 3 из 8, по одному во Владивостоке и Екатеринбурге, в Санкт-Петербурге — 7.

Освобождения из ЦВСИГ происходили и на других основаниях. Так, в Иванове трое сирийцев были освобождены, поскольку Европейский Суд по правам человека запретил их высылку, применив Правило 39 своего Регламента.

Кроме того, постепенно суды привыкают использовать механизм Постановления Конституционного Суда РФ по делу Мсхиладзе № 14-П от 23 мая 2017 года, в котором суд признает, что *«действующее правовое регулирование не позволяет разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об*

отсутствию на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации».

Изменения в законодательство до сих пор не внесены. Однако Конституционный Суд РФ постановил, что *«впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, ... лицам без гражданства, помещенным... в специальные учреждения, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности их выдворения, во всяком случае по истечении трех месяцев со дня принятия постановления о назначении такого наказания, должно быть предоставлено право на обращение в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в соответствующем специальном учреждении».*

Несмотря на то что в рассмотренном Конституционным судом деле речь шла о лице без гражданства, так называемый механизм Мсхиладзе в ряде случаев применялся и для других категорий мигрантов, в первую очередь для беженцев и выходцев из Донецкой и Луганской области Украины, которым Украина отказала в выдаче свидетельства на возвращение.

Из изложенного не следует, что проблемы содержания иностранных граждан под стражей легко решаются. В первую очередь это касается городов федерального значения: Москвы и Санкт-Петербурга. Центры были переполнены. Так, в петербургском Красном селе в ЦВСИГ, рассчитанном на 365 человек, до закрытия границ содержались 445. В Москве и области на свободу выходят исключительно те немногие, у кого заканчивается срок возможного исполнения административного наказания — 2 года. Ни одного освобожденного иным способом в Московском регионе до сих пор нет. В Петербурге по причине режима самоизоляции заявления об освобождении, поданные во второй половине марта, не рассматривались вплоть до начала июня. Но сейчас ситуация сдвинулась — усилиями юристов Сети освобождены 9 человек.

При этом, как сообщают юристы Сети, в некоторых регионах, например, в Пензе, административно выдворяемый в ЦВСИГ помещать прекратили вовсе. Суды принимают решения о штрафе без выдворения.

В то же время в ЦВСИГ по-прежнему направляют на депортацию тех, кто отбыл наказание в пенитенциарной системе. Теоретически, сотрудники системы наказания обязаны заранее запросить страну гражданства осужденного и подготовить его документы к высылке на родину. Однако этот порядок редко соблюдается, и люди надолго застревают в новом месте заключения. Кроме того, в отношении бывших граждан Советского Союза часто сложно определить наличие какого-либо гражданства. Государства не хотят принимать и не признают своих оступившихся граждан. Многие утратили свои документы и остались лицами без гражданства, долгие годы прожив в России и не озаботившись получением российского паспорта. Всех их из колоний свозят в ЦВСИГ. В редких случаях удается добиться их освобождения, хотя механизм Мсхиладзе должен действовать по меньшей мере в отношении всех лиц без гражданства.

Имеет место и еще одна дополнительная проблема: совместное содержание в некоторых ЦВСИГ административно наказанных и депортируемых после отбытия наказания за преступление.

В Брянской области в связи с ремонтом одного из зданий для ожидающих высылки выдворяемых и депортируемых объединили. Это сразу привело к проблемам, нарушители КоАП РФ в знак протеста заявили о начале голодовки. Однако руководители ЦВСИГ быстро признали свою ошибку и расселили эти две категории в разные помещения.

Эта проблема лежит в области прав человека и заслуживает отдельного внимания уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и Краснодарского края. Решить ее можно единственным способом — раздельным содержанием этих групп. Именно так и сделано в некоторых регионах, в частности в Санкт-Петербурге.

Не улучшилась за время карантина ситуация в ЦВСИГ Тверской области. Адвокат тверского пункта Сети сообщает, что в Центр продолжали помещать людей и во время карантина, увеличив численность находящихся в закрытом учреждении до 100 человек. В целом юристами многих пунктов было отмечено, что, если людей на выдворение помещать в Центр на время карантина перестали, то депортируемых привози-

ли постоянно. Более того, адвокат в Волгограде отмечал, что даже при наличии заболеваний коронавирусом, выявленным в колонии, находящейся неподалеку от города, из неё привозили людей, которых планировалось в неопределенное время депортировать. Информация об освобождениях из ЦВСИГ в регионах России представлена в приведенной ниже таблице³. Данные собраны участниками Сети и различны не только количественно, но зависят и от уровня сотрудничества с руководством центров.

³ Примечание составителей: Таблица не приводится. См. полный текст: Коронавирус и мигранты в Центрах временного содержания. Новый доклад Сети «Миграция и право» // URL: https://memohrc.org/ru/news_old/koronavirus-i-migranty-v-centrah-vremennogo-soderzhaniya-novyy-doklad-seti-migraciya-i (дата обращения: 25.11.2020).