



Совет при Президенте Российской Федерации  
по развитию гражданского общества и правам человека

## ДОКЛАД

# Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина

Москва, 2020

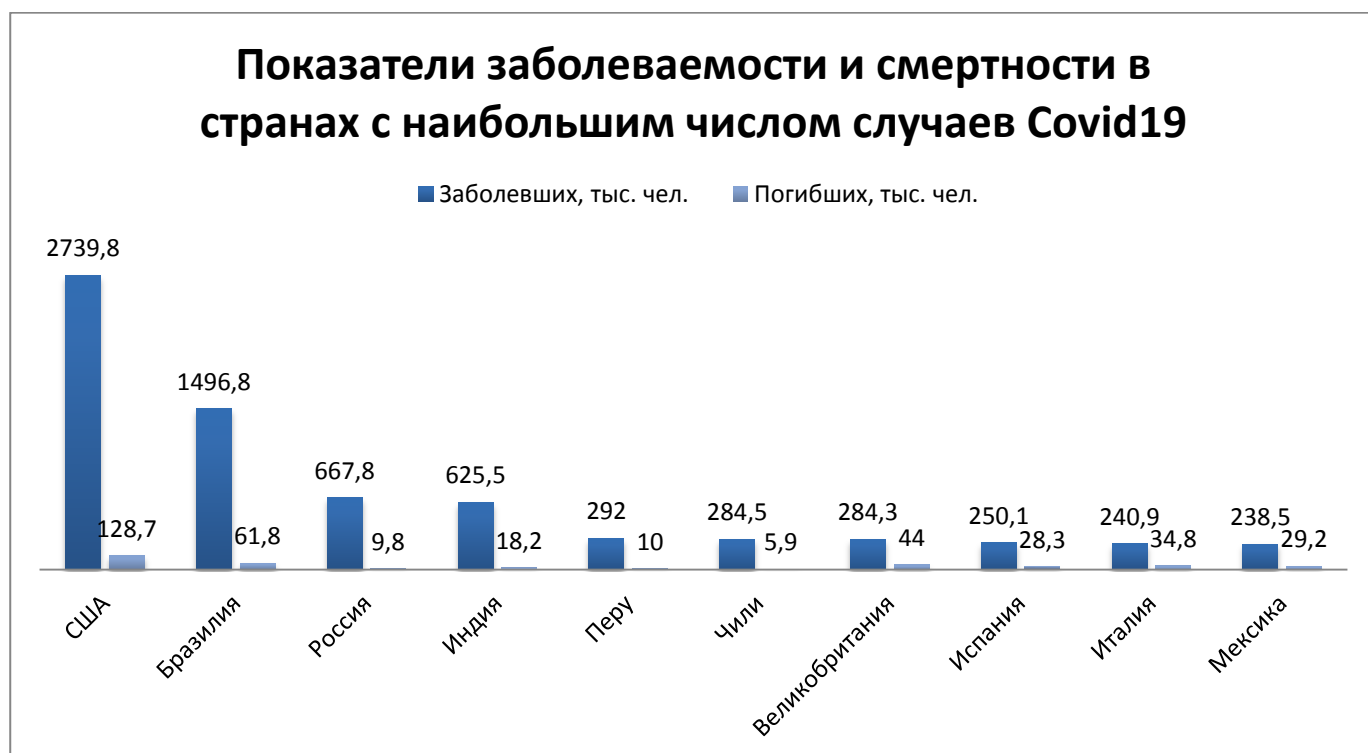
## Оглавление

Введение	3
I. Правовая основа режима самоизоляции	6
II. Тенденции развития цифровизации	8
III. Семейно – бытовое насилие в период пандемии	10
IV. Организация дистанционного образования, права обучающихся и преподавателей	11
V. Оказание онкологической помощи в период пандемии	13
VI. Трудовые права и права мигрантов	14
VII. Избирательные права и право на участие в управлении делами государства	16
VIII. Права лиц, находящихся в местах принудительного содержания	18
IX. Права лиц без определенного места жительства	19
X. Право на свободу совести и вероисповедания	21
XI. Вопросы похоронного дела	23
XII. Оценка адекватности ограничительных мер	24
XIII. Оказание мер поддержки субъектам предпринимательской деятельности	25
XIV. Оказание мер поддержки некоммерческим организациям	28
XV. Оказание помощи соотечественникам, находящимся за рубежом	29

## Введение

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, активно формировавшихся в последние десятилетия. В числе стран, столкнувшихся с указанными вызовами, оказалась и Россия.

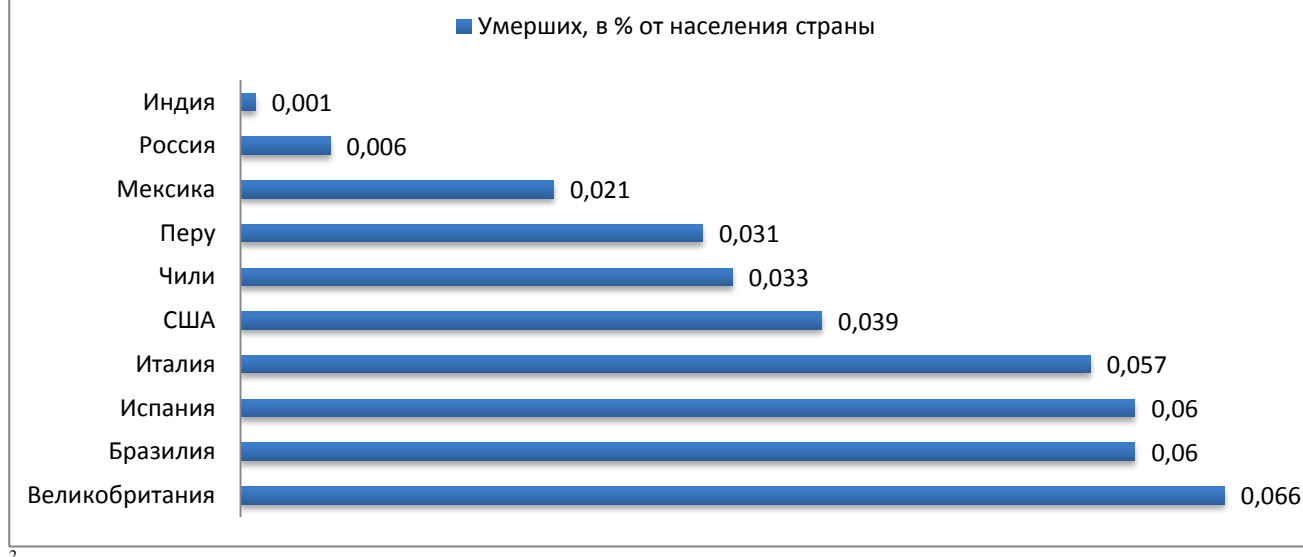
Следует отметить, что неконтролируемых и повсеместных вспышек заболевания в России удалось избежать, а благодаря различным мерам, принятым органами государственной власти и местного самоуправления, пик заболеваемости оказался размытым и позволил системе здравоохранения более или менее успешно с ним справиться. Данные о смертности от заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией, позволяют сделать вывод, что Россия относится к числу стран, избежавших катастрофических последствий. Несмотря на 3 место в мире по числу выявленных случаев заболеваний, Россия занимает лишь 13 место в мире по числу умерших от коронавирусной инфекции. Из 20 стран с наибольшим числом выявленных случаев заболеваний, Россия занимает 17 место по количеству смертей среди выявленных носителей Covid19.



1

<sup>1</sup> Данные приведены по состоянию на 3 июля 2020 г. и ранжированы по числу заболевших. На графике приведены 10 стран с наибольшим числом подтвержденных случаев Covid19. Источники данных: ВОЗ, Университет Джона Хопкинса.

## Показатели смертности к числу населения в странах с наибольшим числом случаев Covid19



Представляется, что такие показатели обусловлены достаточно высокой квалификацией медицинских работников в нашей стране, заблаговременно созданным в большинстве регионов резервом коечного фонда, и не в последнюю очередь сознательностью большинства россиян. В этой связи Совет адресует слова благодарности медицинским работникам, сотрудникам вспомогательных служб, а также волонтерам, чей вклад трудно переоценить.

Вместе с тем, Совет полагает принципиально важным провести детальный анализ работы всех государственных механизмов в условиях пандемии с тем, чтобы дать оценку их влияния на основные права человека, закрепленные Конституцией Российской Федерации и международными актами. Это необходимо, в том числе принимая во внимание прогнозы о возможных повторениях эпидемиологических волн в ближайшее время.

В период пандемии появились и новые технологии защиты прав человека:

1) специальный мониторинг нарушений прав человека в условиях самоизоляции по результатам «горячих линий», открытых в Совете, Уполномоченным по правам человека в РФ и в регионах России, в отдельных правозащитных организациях и представление этой информации на сайтах, передача этой информации в оперативные штабы для принятия решений;

2) мониторинг жалоб и проблем соблюдения прав человека в условиях пандемии в социальных сетях;

3) гражданский и государственный правозащитный контроль реализации права на информацию, в частности, контроль доступности федеральных,

<sup>2</sup> Данные приведены по состоянию на 3 июля 2020 г. Источник данных о численности населения: Википедия.

региональных и городских «горячих линий», которые были открыты в связи с введением режима самоизоляции, контроль доступности медицинских масок;

4) приём индивидуальных жалоб на нарушение прав человека в дистанционном формате (практически все аппараты уполномоченных по правам человека, по правам ребёнка, по правам предпринимателей, а также Общественная палата РФ и правозащитные организации);

5) анализ данных об ограничениях в связи с угрозой коронавируса и обращения в органы власти, представление публичных заявлений (сигналов о рисках или реальных нарушениях прав человека) - Совет, Общественная палата РФ, Конфедерация Труда России, Союз журналистов России и др.;

б) самоорганизация в социальных сетях. Обмен информацией по возможной самозанятости в домашних условиях, по доступности ресурсов учреждений культуры, психологическая поддержка – безграничные возможности гражданского виртуального общения.

Уроки периода изоляции поставили как оперативные, так и системные задачи повышения защищённости отдельных категорий граждан. 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 её до общественности и до органов власти. По мнению члена Совета Т.И.Марголиной, такими площадками могут быть аппараты омбудсменов, общественные палаты, ресурсные центры по поддержке НКО. Правозащитные институты, являясь естественной частью системы социальной и правовой безопасности человека, помогают гражданам получить требуемую помощь, а органам власти всех уровней – увидеть объективную картину.

При подготовке доклада использовались материалы правозащитных организаций, а также данные с «Горячей линии» Совета и Ассоциации юристов России, на которую за период с 31 марта по 15 июня 2020 г. поступило свыше 1100 обращений. Всем обратившимся гражданам была оказана юридическая помощь и поддержка, а поступившие обращения позволили составить детальную карту проблемных зон.

Совет выражает готовность к взаимодействию с федеральными и региональными органами государственной власти по реализации нижеследующих рекомендаций.

## I. Правовая основа режима самоизоляции

Введение дополнительных ограничительных мер в период пандемии потребовало принятия ряда политико-правовых решений. Законодательство предусматривает несколько вариантов реагирования в подобных ситуациях:

- введение на всей территории России или ее части **режима чрезвычайного положения** в соответствии с ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», это возможно сделать путем издания Указа Президента Российской Федерации с последующим его утверждением Советом Федерации Федерального Собрания РФ;

- введение в субъектах РФ **режима повышенной готовности** в соответствии с ФЗ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», такой режим вводится указами (постановлениями) высших должностных лиц субъектов РФ;

- введение дополнительных **ограничительных и санитарно-противоэпидемических мероприятий** в соответствии с ФЗ от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», такие мероприятия устанавливаются федеральными, региональными или муниципальными органами исполнительной власти по представлению главных государственных санитарных врачей и их заместителей.

Три названных режима различаются по степени ограничительного воздействия, самым жестким является режим чрезвычайного положения, самым мягким – ограничительные мероприятия. Такой вариативности достаточно для выбора оптимального сценария реагирования на ситуацию пандемии.

По имеющейся информации, режим повышенной готовности был введен во всех 85 субъектах РФ, при этом в 44 субъектах РФ данный режим был признан обстоятельством непреодолимой силы (форс-мажором). Избранная модель регулирования представляется адекватной возникшим угрозам, поскольку она обладает меньшим негативным воздействием на экономику, чем режим ЧС.

В то же время в юридической среде высказываются определенные сомнения в соответствии нормативных актов глав субъектов РФ Конституции РФ и федеральному законодательству. Так, председатель Комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишас заявил, что ограничения, введенные в Москве Указом Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ, затрагивают конституционные права граждан и потому могут быть введены только федеральным законом<sup>3</sup>. Первый заместитель председателя Комитета

---

<sup>3</sup> <https://ria.ru/20200329/1569326871.html>

Государственной Думы ФС РФ по государственному строительству и законодательству Ю.П.Синельщиков заявил, что такие ограничения могут иметь место, если они носят рекомендательный характер<sup>4</sup>.

Следует также отметить расширительное толкование органами власти и полицией города Москвы положений законодательства о массовых мероприятиях. Так, в связи с административным арестом журналиста и депутата И.Азара в период 28-31 мая 2020 г. возле здания ГУ МВД России по г. Москве проходили одиночные пикеты общественных активистов. Сотрудники полиции, трактуя данные пикеты, как массовые мероприятия, проведение которых запрещено в период режима повышенной готовности, проводили задержания граждан с доставлением в отделы полиции. Очевидно, что нахождение граждан в заполненных автозаках в течение нескольких часов создало более высокие риски заражения Covid19, чем их стояние в одиночных пикетах на открытом воздухе. В связи с этим Совет призывает уполномоченные органы государственной власти (Минюст России, а также судебные органы) дать разъяснения относительно правового статуса «массовых одиночных пикетов», а также статуса граждан, находящихся в «очереди на одиночный пикет».

По итогам заседания президиума Координационного совета при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции 1 июня 2020 г. Минюсту России, Минздраву России и Роспотребнадзору было поручено проанализировать практику применения нормативных правовых актов, принятых в целях борьбы с распространением коронавирусной инфекции, обратив внимание на положения, в наибольшей степени затрагивающие права и интересы граждан.

5 июня с.г. на официальном сайте Минюста России появился пресс-релиз, содержащий основные выводы такого анализа. Минюст России пришел к выводу, что введенные ограничительные меры приняты в пределах компетенции соответствующих органов власти и безусловно отвечают конституционным целям охраны жизни и здоровья граждан<sup>5</sup>. Однако, как можно предположить, пресс-релиз составлен на основе неких аналитических материалов, которые в открытом доступе отсутствуют. 8 июня 2020 г. Совет направил запрос в Минюст России о предоставлении таких материалов, ответ на запрос пока не поступил.

Таким образом, Совет констатирует, что у значительной части юридического и правозащитного сообществ сохраняются сомнения в законности ряда ограничений конституционных прав и свобод граждан в период пандемии.

---

<sup>4</sup> <https://www.interfax-russia.ru/moscow/news/sinelshchikov-zayavlenie-sobyanina-o-samoizolyacii-ne-narushaet-konstituciyu>

<sup>5</sup> <http://minjust.gov.ru/ru/novosti/minyust-rossii-zavershil-rabotu-po-analizu-praktiki-primeneniya-normativnyh-pravovyh-aktov>

## II. Тенденции развития цифровизации

Еще в доковидную эпоху в правозащитной среде разгоралась дискуссия о пределах «цифрового суверенитета» гражданина и допустимости вмешательства в него со стороны хозяйствующих субъектов и государственных органов. Новые технологии обработки больших данных, рост скорости доступа к сети Интернет и числа «умных» устройств поставили на поток деятельность по формированию «цифровых профилей» интернет-пользователей и их привязке к личным данным. Такие профили неминуемо затрагивают охраняемую Конституцией России тайну личной жизни и активно используются при формировании персонализированных предложений товаров и услуг. Таким образом, цифровые профили граждан приобрели самостоятельную ценность, что способствовало возникновению легального и нелегального рынков по их купле-продаже.

Дискуссию значительно обострило использование в период пандемии цифровых технологий в целях обеспечения режима самоизоляции граждан. Применяемые технологии можно подразделить на две группы в зависимости от субъектов воздействия:

1) технологии, обеспечивающие соблюдение режима карантина гражданами, инфицированными Covid19 (обязательные к установке мобильные приложения, контроль геолокации мобильных устройств, отслеживание перемещений граждан и автотранспорта при помощи городских камер видеонаблюдения);

2) технологии, обеспечивающие соблюдение режима самоизоляции гражданами, не инфицированными Covid19 (цифровые пропуска для личных нужд и передвижения автотранспорта, ограничение использования транспортных карт, регламентация прогулок вблизи места жительства).

Названные технологии обладают рядом преимуществ в сравнении с традиционными способами контроля (так, цифровой пропуск сложнее подделать, а автоматизированный контроль обладает более высокой степенью выявления нарушений), однако и степень риска нарушения конституционных прав граждан несоизмеримо выше. В частности, беспокойство вызывают следующие аспекты:

➤ установление ограничений конституционных прав граждан нормативными актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации в нарушение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, закрепляющей, что основные права граждан могут быть ограничены только федеральным законом;

➤ серьезные дополнительные трудности для старшего поколения и иных отдельных групп населения, вызванные необходимостью активного взаимодействия с интернет-ресурсами;



- недостаточный уровень защиты персональных данных, отмечаемый IT-специалистами (незащищенность каналов связи, использование иностранных серверов для хранения персональных данных и др.);
- нестабильность работы мобильных приложений, повлекшая значительное количество ошибочно выписанных штрафов;
- несоответствие ряда технологий законодательству об охране персональных данных (в части осознанного, добровольного, информированного согласия на обработку персональных данных, а также невозможности его отзыва);
- несоразмерность ограничительных мер в сравнении с иными случаями ограничения свободы передвижения (например, при домашнем аресте прогулки вблизи дома разрешаются, а при режиме самоизоляции – нет);
- возможность дальнейшего использования цифровых профилей граждан по окончании пандемии.

Для минимизации указанных рисков необходимо инициировать серьезную общественную дискуссию о допустимости вмешательства государства в частную жизнь граждан посредством формирования и использования их цифровых профилей. Отсутствие такого профиля не может являться причиной дискриминации граждан при предоставлении государственных услуг, банковских продуктов или при приеме на работу. Использование систем распознавания лиц для розыска опасных преступников или облегчения доступа к финансовым инструментам лиц с ограниченными возможностями следует всячески приветствовать, но при условии детальной регламентации сбора и использования персональных данных. Ответственность за неправомерные действия с персональными данными граждан должна быть соразмерна в части санкций ответственности за разглашение следственной или государственной тайны.

При этом недопустимо использование технологий цифрового контроля в целях воспитания и «улучшения морального облика россиян». Применение искусственного интеллекта имеет большое значение в диагностике заболеваний, снижении аварийности на дорогах и в иных сферах, однако одновременно технологии распознавания лиц и автоматизация «социального скоринга» могут привести к углублению социальной несправедливости, росту напряженности и поляризации общества. Этические принципы и этический аудит должны предшествовать любому внедрению подобных систем и алгоритмов.

### **III. Семейно – бытовое насилие в период пандемии**

Российская система профилактики домашнего насилия и помощи его жертвам и ранее была далека от идеала, однако эпидемия, противоэпидемические мероприятия и сопутствующие им экономические явления сильно усугубили ситуацию.

Во-первых, государственные организации социального обслуживания для жертв домашнего насилия фактически свернули работу по предоставлению убежища жертвам домашнего насилия, оставив проживать во временном жилье только тех, кто обращался к ним ранее.

Во-вторых, снижение или полная утрата доходов в связи с пандемией ставит людей в зависимость от тех членов семьи, у которых доход сохранился. Возникновение экономической зависимости снижает мотивацию жертв домашнего насилия обращаться в правоохранительные органы. Этим может быть обусловлено отмечаемое МВД России снижение количества обращений по поводу домашнего насилия в период пандемии на 9%<sup>6</sup>. В то же время Уполномоченный по правам человека в РФ Т.Н.Москалькова со ссылкой на данные журналистов и НКО сообщила о росте количества обращений жертв домашнего насилия в апреле 2020 г. в 2,5 раза<sup>7</sup>. Таким образом, есть серьезные опасения, что существующая методика сбора статистических данных не отражает реального масштаба проблемы и связанных с эпидемией изменений.

В-третьих, ситуация с домашним насилием в доэпидемический период несколько смягчалась тем, что не утратившая социальных связей жертва насилия могла самодистанцироваться от причинителя насилия, перебравшись к благосклонным родственникам или друзьям. В условиях самоизоляции такая возможность отсутствует.

Одной из эффективных мер поддержки жертв семейного насилия во время эпидемии может быть предоставление жертвам насилия временного убежища в пустующем гостиничном фонде. Однако такая мера должна сочетаться с иными мерами (предоставление мест в дошкольных учреждениях для детей вблизи нового места жительства, выплата пособий, организация переобучений и др.). Органы власти не предпринимают активных действий в этом направлении, а жертвы насилия, в свою очередь, не видят смысла обращаться за помощью.

Совет полагает, что региональным и местным органам власти следует провести консультации с гостиничными учреждениями на предмет возможности организации такого проживания и зарезервировать необходимые бюджетные средства, проработать вопрос о дополнительных мерах, после чего

---

<sup>6</sup> <https://мвд.рф/news/item/20164906>

<sup>7</sup> <https://ria.ru/20200505/1570971794.html>

проинформировать население о возможности оказания таких мер поддержки. При этом, безусловно, каждое обращение за помощью должно тщательно проверяться, чтобы исключить случаи необоснованных обращений.

Совет с 2012 г. занимается проектом Федерального закона «Об основах системы профилактики семейно-бытового насилия в Российской Федерации», который до настоящего времени так и не принят. Это обстоятельство повлияло на готовность государственных и муниципальных органов власти к осложнению ситуации с домашним насилием в условиях пандемии.

#### **IV. Организация дистанционного образования, права обучающихся и преподавателей**

Российские образовательные организации осуществили переход на дистанционное обучение достаточно быстро: уже 15 марта вузы получили приказ Министерства образования №397, согласно которому необходимо перевести всю работу в аудиториях в «электронно-информационную образовательную среду (ЭИОС)». По оценкам Минобрнауки России, сложности возникли у 4% небольших региональных вузов, где нет устойчивого интернета.

Неожиданный перевод образования в дистанционный формат поставил перед академическим сообществом целый ряд вопросов, в том числе, с одной стороны, увеличившаяся продолжительность рабочего дня, и с другой – возможное сокращение преподавательских ставок (в связи с изменением условий работы). Произошло кардинальное изменение всей системы преподавания, вызванное отсутствием у значительной части преподавателей технического оснащения для полноценной дистанционной работы. Отсутствие у большинства преподавателей рабочего кабинета в квартире, наличие у молодых преподавателей малолетних детей также нельзя отнести к факторам, способствующим концентрации на проведении дистанционных занятий.

Изменение формы получения образования породило ряд проблем и в части соблюдения прав студентов. В связи с мерами по противодействию пандемии многие студенты потеряли работу. В сложном положении оказались семьи, взявшие кредит на получение образования. Наиболее затруднительным оказался переход на дистанционное обучение студентов медицинских, инженерных и творческих (музыканты, дизайнеры и др.) специальностей, так как образовательный процесс включает важнейшие практические элементы.

Вопрос о развитии дистанционных форм получения образования сохранит свою актуальность и после пандемии. Некоторые специалисты в сфере образования прогнозируют, что в будущем дорогое очное образование будет

доступно «десяткам тысяч избранных», в то время как более дешевое онлайн образование станет уделом масс<sup>8</sup>. В этой связи стоит отметить недавнее поручение Президента Российской Федерации Минобрнауки России и Минпросвещения России подготовить предложения о совершенствовании форм и методов обучения и воспитания, образовательных технологий, имея в виду сохранение приоритетности осуществления учебной деятельности непосредственно в образовательных организациях<sup>9</sup>, то есть в «оффлайн-режиме».

Среди проблем содержательной части занятий студенты отмечают уклонение преподавателей от разъяснения материала; недостаточно ясные формулировки заданий, в т.ч. при проведении аттестации; перегрузку серверов вузов; фактическую подмену онлайн-лекций пересылкой материалов для чтения студентам.

Был выявлен и положительный опыт деятельности вузов по организации дистанционного образования. Некоторые учебные заведения изыскали возможность выплаты небольших премий преподавательскому составу, что можно только приветствовать.

Следует также отметить, что в Совет поступили обращения от родителей несовершеннолетних в возрасте от 16 до 18 лет, обеспокоенных тем, что на них не распространяется установленная выплата на поддержку детей. Доля лиц в возрасте от 16 до 18 лет, признанных полностью дееспособными и имеющих самостоятельный источник дохода по нашим оценкам, минимальна. Большинство подростков в возрасте от 16 до 18 лет продолжают свое обучение в образовательных организациях, и в этой связи также нуждаются в дополнительной поддержке.

С учетом изложенного Совет рекомендует Миннауки России:

1) рассмотреть вопрос об увеличении числа бюджетных мест в вузах для студентов, обучавшихся на платной основе и потерявших работу в результате пандемии. При невозможности такого увеличения – рекомендовать вузам предоставлять нуждающимся студентам отсрочки в оплате обучения продолжительностью до 1 года;

2) организовать в начале 2020/2021 учебного года дополнительные сессии для студентов, которые по ряду причин не смогли встроиться в процесс дистанционного обучения;

3) рекомендовать вузам организовать «горячие линии» с руководством по вопросам обучения в период пандемии;

---

<sup>8</sup> <https://profile.ru/columnist/menshe-da-luchshe-284008>

<sup>9</sup> п. 5 перечня поручений Президента Российской Федерации от 10 июня 2020 г. № Пр-955.

4) поддерживать межвузовский обмен лекционными материалами в целях расширения кругозора студентов;

5) разработать пакет мер поддержки студентов, включающий в себя такие меры, как выплата повышенной стипендии в период пандемии, субсидирование кредитных ставок на приобретение компьютерной техники, прямое субсидирование стоимости проживания в общежитиях и иные меры;

6) рекомендовать вузам предоставить преподавателям, не имеющим полноценной возможности удаленной работы, право приезжать в вузы и работать на компьютерах работодателя (с компенсацией проезда к месту работы и обратно на такси, выдачей средств индивидуальной защиты и т.п.).

Совет также рекомендует Правительству России рассмотреть вопрос о распространении мер поддержки, предусмотренных для детей в возрасте от 3 до 16 лет, на подростков в возрасте от 16 до 18 лет.

## **V. Оказание онкологической помощи в период пандемии**

27-30 мая 2020 г. членом Совета А.В.Бабушкиным был проведен мониторинг оказания плановой онкологической помощи в 44 больницах г. Москвы и Московской области в период борьбы с пандемией. Сложившуюся ситуацию он характеризует, как катастрофическую. В абсолютном большинстве исследованных медицинских учреждений, включая и те, которые не были перепрофилированы для оказания помощи пациентам с Covid19, плановая госпитализация не осуществляется.

МОО «Ассоциация онкологических пациентов «Здравствуй!» также провела мониторинг оказания онкологической помощи в период пандемии среди 1273 пациентов в 14 регионах России. Отмечается, что на первом этапе пациенты не почувствовали глобальных изменений, за исключением необходимости носить средства индивидуальной защиты. В дальнейшем отмечались сложности, связанные с закрытием отделений на карантин и изменением маршрутизации пациентов. 12,4 % респондентов сообщали о замене лечащего врача (повидимому, в связи с заражением врача Covid19), 11 % сообщили о замене медицинского учреждения. 5 % сообщили об отказах в продлении терапии. Пандемия обострила и ранее отмечавшиеся специалистами проблемы, такие как сложности с закупкой и распределением обезболивающих препаратов, невозможность закупки незарегистрированных препаратов, недостаточное покрытие процедур лечения и реабилитации средствами ОМС. Необходимо далее развивать службу домашнего обслуживания онкологических пациентов и

переводить большее количество услуг в электронный формат, а также развивать телемедицинские технологии.

По оценкам Всероссийского союза пациентов, проблемы в направлении на плановую госпитализацию, обеспечении лекарственными средствами, направлении на медико-социальную экспертизу и проведении диагностики затрагивают 4 тыс. пациентов, больных муковисцидозом, 82 тыс. пациентов, больных рассеянным склерозом, и не менее 100 тыс. пациентов, больных иными, в т.ч. орфанными заболеваниями. Особенно острой является ситуация с больными муковисцидозом, проблемы с доступностью внутривенной антибиотикотерапии отмечаются в Санкт-Петербурге, Севастополе, Липецкой, Нижегородской и Самарской областях, Хабаровском крае, Республиках Адыгея, Коми и Якутия.

Представляется, что указанные результаты достоверно отражают и общую ситуацию с оказанием плановой медицинской помощи в стране. В этой связи Совет рекомендует Минздраву России как можно скорее возобновить оказание онкологической и другой плановой медицинской помощи в прежних объемах, продолжив контролировать соблюдение противоэпидемиологических мер в учреждениях здравоохранения.

Также Совет считает необходимым проведение профессионального анализа последствий мобилизации системы здравоохранения для борьбы с Covid19.

## **VI. Трудовые права и права мигрантов**

Совет детально освещал в ранее принятых рекомендациях сложную ситуацию с соблюдением трудовых прав граждан в период пандемии и продолжает взаимодействие с органами государственной власти по данному вопросу. В числе проблем соблюдения трудовых прав граждан, сохраняющих свою актуальность, необходимо отметить следующие.

У граждан отсутствуют эффективные механизмы обжалования нарушений в области трудовых прав. Контролирующие (надзорные) органы, такие как прокуратура и инспекция труда, чрезвычайно медленно реагируют на жалобы граждан, чаще ограничиваясь в ответах стандартными отказными формулировками. В зависимости от региона либо отсутствует, либо крайне неэффективна система выездных и документарных проверок по обращениям работников. Сохранилась практика перенаправления жалоб граждан из одного ведомства в другое, что еще больше увеличивает сроки решения вопросов, связанных с нарушениями трудовых прав граждан.

Актуальной остается проблема сокращения заработных плат. Если раньше она была связана со спецификой правового регулирования «нерабочих дней», то теперь причиной являются все больше ощущаемые последствия экономического кризиса для бизнеса, которые использует для компенсации своих финансовых потерь более слабую сторону социального партнерства - работников и их заработную плату. Аналогичная ситуация происходит с проблемой сокращения штатов и численности.

В связи с постепенным снятием противоэпидемиологических ограничений более остро встала проблема обеспечения работников средствами индивидуальной защиты. Значительная часть работодателей не готовы нести финансовые расходы на обеспечение безопасности персонала. В результате организация либо совсем не соблюдает предписания и рекомендации органов государственной власти, либо перекладывает на работников обязанность обеспечить рабочее место всем необходимым за свой счет.

До конца не решены проблемы труда отдельных категорий работников. Сохраняются сложности у моряков в связи с тем, что смена экипажей судов затруднена: для старых экипажей – это проблемы, вызванные прекращением трудового договора, сверхинтенсивной нагрузкой, для заступающих экипажей – невозможность вовремя приступить к работе и отсутствие заработной платы.

В области образования сохраняется проблема принуждения работников к разрыву отпуска в связи с перенесением дат проведения государственной итоговой аттестации, а также приказного порядка участия педагогических работников в ГИА. Для тех работников, которые все же будут привлечены к участию в проведении ГИА в добровольном порядке (как требует законодательство) или принудительно, обостряется вопрос условий труда на самом экзамене. При том, что июль является самым жарким месяцем лета, учителям придется работать в масках по 7-8 часов. Кондиционеры в подавляющем большинстве российских школ отсутствуют. Принимая во внимание средний возраст педагогического корпуса, такая ситуация может вызвать серьезные проблемы для здоровья учителей. При этом оплата такой работы остается низкой: в 19 регионах за день работы компенсация составит от 33 до 200 рублей. В такой ситуации все работники пункта приема экзамена должны иметь возможность отказаться от участия в ГИА без каких-либо последствий для своей карьеры, а также иметь возможность отдыха и приема пищи каждые два часа, повышенную компенсацию за работу на ГИА (в размере не менее 1000 рублей за день работы).

Наиболее уязвимой категорией остаются работники здравоохранения. Остро стоит проблема дефицита кадров в учреждениях здравоохранения, которая усугубляется летальными исходами среди медицинских работников.

Сохраняются сложности, возникающие с процедурой начисления дополнительных надбавок медикам, работающим с коронавирусом и рисковыми группами населения. В тяжелой ситуации оказались те, кто уже пострадал от Covid19 в связи с осуществлением профессиональной деятельности, так как для них по-прежнему сложно установить профессиональный характер заболевания и получить необходимые выплаты. Обеспечение средствами индивидуальной защиты в отдельных медицинских учреждениях стало более качественным и полным, однако во многих организациях сложности сохраняются.

В рамках доклада хотелось бы также обратить внимание на необходимость содействия в скорейшем возвращении на родину трудовых мигрантов, потерявших работу в период пандемии, а также ускорения выдворения за пределы Российской Федерации лиц, нарушивших миграционное законодательство и находящихся в Центрах временного содержания МВД России. Так, в настоящее время в таких центрах по всей стране находятся не менее 5 тыс. человек, значительную часть составляют граждане Киргизии и Таджикистана. Это вызвано тем, что на протяжении 2 месяцев указанные страны не принимают собственных граждан. В этой связи Совет рекомендует МИД России предпринять дополнительные усилия по отправке граждан Кыргызстана и Таджикистана на родину.

Для мигрантов остро стоит проблема ограничений в предоставлении медицинской помощи. Особенно сложно обстоит вопрос профилактики инфекционных заболеваний, которая сейчас особенно важна. Также на мигрантов часто перекладывается дополнительная финансовая нагрузка, связанная с необходимостью обеспечения всех противоэпидемиологических средств, начиная от средств индивидуальной защиты и заканчивая смартфонами для установки приложений по социальному контролю.

## **VII. Избирательные права и право на участие в управлении делами государства**

Эпидемическая ситуация внесла определенные коррективы и в реализацию избирательных прав. Были отложены на неопределенный срок ряд региональных выборов и голосование по поправкам к Конституции РФ, ранее запланированное на 22 апреля 2020 г. Данный перенос следует расценивать не как нарушение избирательных прав граждан, а как приостановление их реализации.

Необходимым условием обеспечения избирательных прав в период сохраняющихся ограничительных мер является использование новых форм и методов участия в электоральных процедурах: дистанционное голосование (по



интернету, по почте, по месту фактического пребывания (с использованием опции «мобильный избиратель»), увеличение времени голосования, расширение мест голосования с выездом к избирателям, упрощение избирательных процедур для минимизации контактов. Эти процедуры не должны ставить под сомнение либо умалять основополагающие принципы проведения демократических процедур (всеобщие, свободные, открытые, гласные, несфальсифицированные выборы при тайном голосовании и равенстве участников).

Рядом законодательных актов<sup>10</sup> установлены новеллы в процедуре организации и проведения электоральных процедур:

- минимизация контактов в ходе электоральных процедур,
- возможность альтернативного дистанционного голосования через Интернет или по почте;
- возможность дистанционного сбора 50% от необходимых подписей посредством портала «Госуслуг»;
- увеличение временного интервала для голосования;
- обеспечение организаторов выборов средствами индивидуальной защиты,
- изменение порядка выдачи избирательных бюллетеней голосующим,
- увеличение площади (пространства) помещения для голосования, вплоть до организации голосования на открытом воздухе и некоторые другие.

Отсутствие практики применения такого широкого комплекса мер для обеспечения безопасности здоровья граждан не может не вызывать вопросы, связанные с возможностью сохранения качества реализации всех демократических принципов в ходе проведения новых электоральных процедур. На текущем этапе организаторам выборов необходимо в сжатые сроки довести до сведения широкой общественности (а при необходимости – выработать и закрепить на практике) гарантии реализации основополагающих демократических принципов проведения электоральных процедур в рамках обновленных правил для обеспечения принципа презумпции достоверности итогового результата, в соответствии с которым бремя доказывания недействительности итогов голосования лежит на заявителе. Для решения этих вопросов избирательные комиссии могут и должны опираться на общественные объединения, специализирующиеся на защите избирательных прав, научные учреждения, общественные советы при избирательных комиссиях.

---

<sup>10</sup> Названные меры предусмотрены в Федеральном законе от 1 апреля 2020 г. №98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Федеральном законе от 23 мая 2020 г. №153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральном законе от 23 мая 2020 г. №154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в Постановлении ЦИК России от 20 марта 2020 г. № 244/1804–7.

По мнению Совета, необходимо уточнение следующих позиций:

- возможность или невозможность ведения предвыборной агитации в период приостановления избирательной кампании (в частности, по критерию прямого контакта с избирателями);

- порядок исполнения обязательств по заключенным договорам, связанным с проведением избирательной кампании, в том числе с предвыборной агитацией, возможностью/невозможностью расторжения договора в связи с решением государственного органа;

- порядок использования средств избирательного фонда, связанных с выплатами по обязательствам, заключенным до приостановления избирательной кампании;

- порядок исчисления нормативно закрепленных сроков осуществления избирательных действий, в том числе носящих пресекающий характер;

- порядок осуществления мероприятий по выдвижению кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, в том числе допустимость проведения заочных съездов, конференций, собраний и других мероприятий;

- порядок действий при подаче избирателями заявлений (обращений) о голосовании по месту нахождения избирателя, голосовании вне помещения для голосования, получении открепительного удостоверения, досрочном голосовании.

Указанные вопросы могут быть урегулированы как федеральным законом, так и нормативным правовым актом ЦИК России при условии предоставления соответствующих полномочий.

Организаторам выборов также рекомендуется активизировать работу общественных советов при избирательных комиссиях с акцентом в своей работе на новеллах в предстоящих процедурах, открыв дополнительные возможности для общественных контролеров в вопросах наблюдения при голосовании, расширения гласности и открытости всех процедур.

## **VIII. Права лиц, находящихся в местах принудительного содержания**

В апреле 2020 г. Совет направил обращения к руководству судебных и следственных органов о необходимости минимизировать практику избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. Данные обращения привели к положительному результату, в мае 2020 г. сократилось количество случаев избрания меры пресечения в виде ареста. Однако это практически не коснулось

лиц, которым ранее была избрана мера пресечения в виде содержания под стражей, таким лицам она как правило, продлевалась.

Очевидно, что условия для соблюдения социальной дистанции при содержании под стражей и конвоировании фактически отсутствуют, а полноценные возможности для участия подозреваемых и обвиняемых в судебных заседаниях в режиме видео-конференц-связи (не говоря уже о возможности связи с родными и близким), по-прежнему отсутствуют. Положение подозреваемых и обвиняемых усугубляется ограничениями по приему посылок и передач, а в некоторых следственных изоляторах, например, в Москве, посылки и передачи вовсе не принимаются. Этот фактор особенно критичен для лиц, вынужденных соблюдать диету по медицинским показаниям.

Следует также отметить и некоторые трудности в работе общественных наблюдательных комиссий. Так, в московские следственные изоляторы члены ОНК не допускались к арестантам даже в противочумных костюмах, хотя следователи беспрепятственно с ними взаимодействовали. На запросы ОНК о статистике смертности среди спецконтингента следовали отказы. Общение правозащитников с арестантами по видеосвязи, как предложил Совет, не практиковалось. Предложение Совета чаще предоставлять осужденным право на бесплатные телефонные и видеозвонки также не было поддержано.

Отмечены также сложности в работе интернет-магазинов (недостаточный ассортимент, завышенные цены), отказы подозреваемым и обвиняемым в тестировании на наличие Covid19 (включая лиц с симптомами ОРВИ), ограничения в предоставлении прогулок (многих выводили на прогулку только один раз в 2-3 дня, что плохо сказалось на их самочувствии).

Особые трудности испытали на себе лица, освобожденные из мест лишения свободы по концу срока и условно-досрочно. При освобождении они не получали никаких средств индивидуальной защиты, транспортных карт и пропусков, необходимых для передвижения к месту жительства.

Отмеченные проблемы требуют детального нормативного урегулирования на случай повторения эпидемиологической волны.

## **IX. Права лиц без определенного места жительства**

Лица без определенного места жительства (далее – бездомные) являются группой риска по отношению к Covid19, поскольку обладают ослабленным иммунитетом (в силу плохого питания и пораженности хроническими

заболеваниями), лишены возможности соблюдения элементарных гигиенических мер, а их средний возраст составляет 44,7 лет<sup>11</sup>.

Бездомные, проживающие в учреждениях временного пребывания, лишены возможности соблюдения социальной дистанции, поскольку строительные правила устанавливают нормативы в 4,5 м<sup>2</sup> на человека для центров ресоциализации, социальных гостиных и приютов, и 6 м<sup>2</sup> на человека для центров социальной адаптации. В большинстве регионов России установлены региональные нормативы в 2 м<sup>2</sup> на человека и даже ниже<sup>12</sup>. Количество и площадь таких учреждений позволяют, в лучшем случае, предоставить крышу над головой 1/8 части бездомных, даже если исходить из официально учтенных в переписи населения 64 тыс. бездомных<sup>13</sup>.

Некоммерческие организации, оказывающие помощь бездомным, испытали в период пандемии проблемы как финансового (кратно возросшие расходы на средства индивидуальной защиты), так и организационного (необходимость организации легального передвижения волонтеров) характера. Это привело к снижению и без того низкого уровня жизни бездомных.

Несмотря на отмеченную остроту проблемы, ни одного федерального нормативного правового акта, в котором упоминались бы бездомные, за период пандемии принято не было. В региональных и муниципальных актах бездомные фигурировали прежде всего, в качестве субъектов ограничительных мер (включая запрет на въезд на определенные территории в связи с отсутствием постоянной регистрации<sup>14</sup> и введение обязательных карантинных мероприятий<sup>15</sup>). Отмечены случаи противоправных действий сотрудников полиции в отношении бездомных при осуществлении контроля за соблюдением противоэпидемиологических мер.

Частое присутствие бездомных в общественных местах, которое является одним из немногих способов заработка, ставит под угрозу состояние здоровья всех жителей крупных городов. Для снижения распространения коронавирусной инфекции среди бездомных необходимо принять следующие меры:

---

<sup>11</sup> По данным Всероссийской переписи населения 2010 г.

<sup>12</sup> Данные нормативы установлены при двухъярусной конструкции кроватей.

<sup>13</sup> Данный показатель оценивается общественными организациями, как заниженный.

<sup>14</sup> Постановление Губернатора Тверской области от 17 апреля 2020 г. N 45-пг; Распоряжение Администрации ЗАТО Александровск Мурманской области от 31 марта 2020 г. № 153-р; Постановление главы ЗАТО Видяево Мурманской области от 14 апреля 2020 г. № 10; Распоряжение Администрации м.о. «Город Адыгейск» от 14 апреля 2020г. № 199; Распоряжения Правительства Республики Алтай от 21 апреля 2020 г. N 232-р, от 27 апреля 2020 г. N 250-р, от 30 апреля 2020 г. N 262-р; Указ Главы Республики Бурятия от 15 мая 2020 г. N 104; Указ Главы Республики Карелия от 5 мая 2020 г. N 39; и др.

<sup>15</sup> Постановление Правительства Магаданской области от 31 марта 2020 г. N 215-пп; Постановление Правительства Калининградской области от 16 марта 2020 г. N 134.

1) снизить число новых бездомных путем приостановления практики выселения граждан в судебном порядке из единственного жилого помещения на период пандемии;

2) усилить контроль за соблюдением санитарных норм в учреждениях временного пребывания для бездомных, рассмотреть вопрос об открытии дополнительных учреждений;

3) организовать сплошное тестирование бездомных, проживающих в социальных учреждениях, на наличие Covid19 или антител к нему;

4) оказать содействие благотворительным организациям, оказывающим помощь бездомным, в приобретении средств индивидуальной защиты, бесконтактных термометров и других необходимых устройств.

## **Х. Право на свободу совести и вероисповедания**

Международные акты и законодательство Российской Федерации гарантируют свободу вероисповедания, включая право каждого совместно с другими исповедовать любую религию, в том числе совершать богослужения и иные религиозные обряды. Данное право может быть ограничено в целях защиты здоровья граждан только федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) и не может быть ограничено в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 58 Конституции РФ).

Также в соответствии с законодательством о свободе совести религиозные организации вправе беспрепятственно (т.е. без каких-либо запретов и ограничений со стороны государства) совершать богослужения, религиозные обряды, церемонии и таинства в культовых зданиях в порядке, определенном внутренними установлениями религиозных организаций. Незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или проведению богослужений, других религиозных обрядов и церемоний влечет уголовную ответственность.

Несмотря на это, Совет отмечает многочисленные случаи введения запретов на функционирование религиозных объектов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга от № 161 от 26 марта 2020 г. был установлен запрет на посещение религиозных объектов. Письмом Вице-Губернатора Рязанской области от 8 апреля 2020 г. № 2-29/837 к епархии Русской Православной Церкви было предъявлено требование закрыть все храмы для прихожан под угрозой применения административной ответственности. Распоряжением Губернатора Амурской области от 27 марта 2020 г. № 41-р. была

приостановлена деятельность всех религиозных и культовых помещений, зданий, объектов и иных мест, специально предназначенных для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, паломничества. В ряде других субъектов Российской Федерации, например, в Кемеровской области, главам муниципальных округов и районов губернаторами или их заместителями были направлены телефонограммы, обязывающие провести проверку православных храмов и наличия на богослужениях прихожан.

Аналогичные нарушения права на свободу совести были допущены также со стороны главных санитарных врачей ряда субъектов Российской Федерации<sup>16</sup>, в предписаниях которых содержались требования о приостановлении посещения гражданами зданий, сооружений, территорий, подведомственных или принадлежащих религиозным организациям, о закупке и использовании религиозными организациями одноразовых принадлежностей и посуды (ложек) во время совершения религиозных обрядов, в частности, таинства Евхаристии.

В первом случае главные санитарные врачи фактически предписывают религиозным организациям прекратить уставную деятельность по совместному исповеданию и распространению веры, во втором – грубо нарушают конституционный принцип невмешательства государства в деятельность религиозных объединений, посягая, тем самым, на автономию религиозных объединений в вопросах внутриконфессиональных правил совершения религиозных обрядов. Установление государством санитарно-эпидемиологических требований к проведению богослужений, иных религиозных обрядов и церемоний является запрещенным законом вмешательством в деятельность религиозных организаций.

Отдельной характеристики заслуживают требования главных санитарных врачей об оформлении медицинских книжек на священнослужителей и работников религиозных организаций, а также проведение в отношении них медицинских осмотров с регулярной отчетностью религиозных организаций перед органами Роспотребнадзора. Священнослужители отсутствуют в перечнях профессий, подлежащих обязательным медицинским осмотрам, а в культовых сооружениях отсутствуют производственные факторы, признаваемые законодательством вредными или опасными, следовательно данное требование является незаконным. Кроме того, отчетность религиозных организаций перед Роспотребнадзором не предусмотрена законодательством.

В этой связи Совет, исходя из конституционного принципа светского государства, призывает государство и религиозные организации к содержательному диалогу по данному вопросу. Очевидно, что пандемия не

---

<sup>16</sup> В частности, в г. Москве, Брянской области, Кемеровской области, Московской области Оренбургской области, Республики Калмыкия, Республики Карелия, Удмуртской Республики.

обходит стороной храмы, монастыри, воскресные школы и другие места, связанные с религией. Но запрет на посещение таких мест должен исходить от религиозных властей, а не от светских. В этой связи можно приветствовать обращение Патриарха Московского и Всея Руси Кирилла к православным верующим с призывом не посещать храмы в период пандемии, в котором в качестве примера был приведен подвиг Св. Марии Египетской, которая провела в пустыне несколько десятков лет<sup>17</sup>.

## **XI. Вопросы похоронного дела**

Важнейшим элементом достойных проводов человека в другой мир является прощание с ним, которое подразумевает возможность видеть открытые части тела человека, запомнить его лицо, обратиться к нему с последними добрыми словами. Этот ритуал коррелирует с неотъемлемым правом человека на достойное обращение с его телом после смерти.

Решение Роспотребнадзора о похоронах умерших от Covid-19 в закрытых гробах с запретом на вскрытие гроба стало дополнительным потрясением для родных и близких жертв пандемии. Кроме того, по имеющейся информации, в период пика пандемии в Москве такой способ захоронения использовался и в отношении лиц, погибших по иным причинам<sup>18</sup>.

Согласно имеющимся данным, источником заражения Covid19 является слюна и биологические жидкости больного, а также зараженные поверхности. В этой связи оптимальным решением видится предварительная санитарная обработка тела и одежды умершего в сочетании с ограничением числа участников похорон и соблюдением дистанции между участниками церемонии прощания. Представляется также, что по желанию родственников может быть организована и онлайн-трансляция церемоний захоронения.

В этой связи Совет рекомендует уполномоченным органам государственной власти (в первую очередь, Роспотребнадзору) разработать и опубликовать официальные разъяснения, основанные на имеющихся научных исследованиях, относительно факторов риска при проведении церемонии похорон лиц, погибших от Covid19, а также рекомендации по организации таких церемоний.

Следует отметить и значительные сложности, с которыми столкнулись родные и близкие погибших по причине необходимости оформления цифровых пропусков для совершения всех необходимых действий. Ограничение права на

---

<sup>17</sup> [https://youtu.be/ov\\_vPbHFw5g](https://youtu.be/ov_vPbHFw5g)

<sup>18</sup> <http://pohoronotrasl-souz.ru/spok-news/3863-aktualnye-voprosy-ritualnoj-otrasli-rossii-v-period-epidemii-koronavirusnoj-infektsii-covid-19-obzor-pravovykh-rekomendatsij-i-praktiki>

выход за пределы жилого помещения двумя поездками в неделю зачастую превращает родных и близких, отдающих долг памяти умершему, в административных правонарушителей.

## **ХII. Оценка адекватности ограничительных мер**

В ходе работы «Горячей линии» Совета и АЮР поступило значительное количество обращений граждан, получивших административные штрафы на основании данных мобильного приложения «Социальный мониторинг». Кроме того, в СМИ широко освещались случаи начисления штрафов за отказ сделать «селфи» глубокой ночью, а также за покидание места жительства лицам, неспособным к самостоятельному передвижению вследствие инвалидности. Значительный объем жалоб поступил и на необоснованное начисление штрафов по номеру транспортного средства камерами видеофиксации, вследствие отмены ранее выписанного рабочего пропуска или допущенных ошибок при его оформлении. Следует заметить, что законодательством об административных правонарушениях исчерпывающим образом закреплён перечень административных правонарушений, которые могут быть зафиксированы посредством автономно работающих видеокамер. Случаи нарушения самоизоляции в этот перечень не входят.

Совет полагает, что в сложившейся экономической ситуации оплата довольно высоких штрафов за нарушение самоизоляции может существенным образом повлиять на уровень благосостояния московских семей. В связи с этим председатель Совета В.А.Фадеев предложил отменить в досудебном порядке не только те штрафы, которые были начислены в результате сбоя приложения «Социальный мониторинг», но и все остальные штрафы за нарушение самоизоляции, если эти случаи не повлекли негативных последствий (например, в результате самовольного покидания места жительства произошло заражение другого человека). Если целью введения штрафов было снижение случаев нарушения самоизоляции, то их отмена уже никак на эту цель не повлияет.

С юридической точки зрения отмена штрафов может быть произведена путем издания Государственной Думой Федерального Собрания РФ акта об административной амнистии. Такая амнистия не имеет прецедентов в российской истории, однако полностью соответствует Конституции РФ и не противоречит административному законодательству.



### **ХIII. Оказание мер поддержки субъектам предпринимательской деятельности**

Помимо пандемии на экономику России серьезное влияние оказали кризис на международном энергетическом рынке и последовавшее за ним падение индексов на финансовых и валютных рынках. Эти глобальные процессы привели к падению доходов населения и снижению платежеспособного спроса. В результате многие предприятия малого и среднего бизнеса будут вынуждены прекратить свою деятельность.

С целью снижения экономических последствий пандемии в состав Координационного совета по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции были включены руководители Торгово-промышленной палаты, Российского союза промышленников и предпринимателей, «Деловой России», «Опоры России». Координационный совет занимался в том числе вопросами формирования перечня системообразующих предприятий, снижения административной нагрузки, определения категорий для выделения субсидий и других мер поддержки. В свою очередь на базе Российского союза промышленников и предпринимателей был создан Координационный совет РСПП по противодействию коронавирусной инфекции. Всего за период пандемии Координационным советом было предложено Правительству для реализации более 700 различных мероприятий. Правительство РФ, Минфин России и Банк России приняли ряд предложений к реализации. По сравнению с другими крупными странами коммуникация между бизнесом и властью по антикризисным вопросам была выстроена более масштабно и оперативно.

К моменту завершения режима самоизоляции Правительство РФ приступило к разработке Национального плана по восстановлению экономики. На повестке также – артикуляция бизнесом различных сложностей, с которыми сталкиваются предприниматели по мере возобновления работы. Со стороны властей уже прозвучал курс помощи спросу: безработным, госсектору, поддержание занятости и доходов людей. Ожидается, что экономика сможет вернуться к докризисному уровню к 2021 году.

В России, как и в других странах, были задействованы три группы способов поддержки бизнеса со стороны правительства. Первый – это фискальный, заключающийся в снижении налоговой нагрузки. Эта мера была задействована в значительной степени – уплата ряда налогов была отложена до конца пандемии. Налоговые каникулы не были объявлены, в отличие от ряда других стран, однако принятые меры можно оценить как значительные. Второй механизм – это дерегулирование, снижение административной нагрузки на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов. Пакет мер по данному направлению можно оценить как достаточно полный. Третий механизм – это прямые денежные

вливания, помощь с инвестициями, помощь в поддержании уровня зарплат, льготные кредиты. Льготные субсидии были задействованы, но в довольно скромных объемах.

По оценкам экспертов, из Фонда национального благосостояния, который составлял на момент начала пандемии около 12-14 трлн руб., было использовано на поддержку предпринимателей не более 2,5-3 трлн. руб. При этом, по мнению председателя Счетной палаты России А.Л.Кудрина, чтобы граждане и предприниматели ощутили поддержку, стоило потратить до 7 трлн руб.

Предложенные властью меры поддержки в основном были направлены на системообразующие предприятия, которыми являются в основном, представители крупного бизнеса. Этому есть причина – количество занятых на предприятиях крупного бизнеса значительно превышает число занятых в малых и средних компаниях.

По данным Ситуационного центра РСПП в период с 1 февраля по 7 июня 2020 г. 153 784 компании прекратили свою деятельность. Это на 95 092 компании меньше, чем за аналогичный период прошлого года, однако суммарное число сотрудников в прекративших деятельность компаниях в 2020 г. составило 160 109 человек, что на 7 321 сотрудника больше, чем в 2019 г. В свою очередь разработчик программного обеспечения «СКБ Контур» приводит данные, что из-за режима самоизоляции за последние два месяца в России закрылось более 30 тыс. ИП, а число малых компаний уменьшилось почти на 100 тыс.

Наиболее пострадавшим от эпидемиологической ситуации можно назвать малый и средний бизнес. По данным мониторинга бизнес-омбудсмена Бориса Титова, проведенного в мае 2020 г., более половины предприятий малого и среднего бизнеса (53%) охарактеризовали свое положение как «катастрофическое». 62,2% опрошенных оценили шанс выживания своей компании в 50% и ниже. Уверенность в том, что они смогут продолжить работу, выразили 13,4% респондентов. При этом 55,1% отрицательно оценили меры поддержки со стороны федерального правительства. Положительно к мерам властей отнеслись 6,6%, скорее положительно — 21,2%. Среди основных проблем, с которым столкнулся малый и средний бизнес, 52,4% участников исследования назвали невозможность платить зарплату сотрудникам и налоги на оплату труда. На втором месте оказались сложности с оплатой аренды — 42,8%, а о систематических неплатежах со стороны контрагентов сообщили 39,1%.

В конце мая 2020 г. «ОПОРА РОССИИ» выступила с предложением о снижении НДС до 10% для ряда отраслей, в том числе общепита и гостиничного хозяйства. Такая мера, по мнению предпринимателей, должна помочь восстановлению экономики после пандемии. В свою очередь ТПП РФ выступила

с предложениями ввести мораторий на рост тарифов ЖКХ и естественных монополий в рамках плана восстановления экономики на фоне коронавируса.

Тем не менее, к моменту завершения режима самоизоляции и снятия большинства ограничений, многие отрасли заявляют о серьезных потерях. Так, в начале июня 2020 г. ритейлеры заявили, что более половины торговых сетей в России закроют до 20% своих магазинов в 2020 г. из-за кризиса, вызванного пандемией коронавируса. В 2020 г. 65% всех сетей в России планируют закрыть в среднем по 15 торговых точек. 30% из них — представители fashion-сегмента. Лишь 18% ритейлеров не собираются закрывать свои магазины, 17% не приняли окончательного решения. В «Деловой России» прогнозируют снижение спроса на жилье в новостройках до 50%, считают, что застройщикам могла бы помочь отсрочка по страховым платежам, а также субсидирование ипотеки до ставки в 2-3%.

На примере страхового рынка можно отметить ряд последствий кризиса для бизнеса. Введенные ограничительные меры, падение платежеспособного спроса и сокращение объемов кредитования приводят к снижению страховых сборов (по отдельным видам страховых услуг до 15-30%). Ожидается, что смягчат падение обязательные виды страхования, при этом часть потерь по сборам может быть компенсирована отложенным спросом. В дальнейшем страховой рынок, как и другие, неизбежно будет адаптироваться под новые экономические условия. Сложившиеся условия подтолкнут к дальнейшему совершенствованию бизнес-процессов, включая развитие дистанционных каналов коммуникации с клиентами как в части продаж, так и в процессе урегулирования страховых событий.

Аналогичных процессов можно ожидать и в других секторах экономики, особенно в сфере услуг. На рынке может произойти перераспределение каналов дистрибуции, клиентской базы и страховых портфелей. Ожидается, что в числе позитивных последствий кризиса для отрасли станет более глубокая интеграция с государственными цифровыми сервисами и общая цифровизация страхования. Осознание гражданами необходимости иметь финансовую «подушку безопасности» может привести к развитию накопительного страхования жизни с включенными сервисами так же как и рост страхования от заболеваний.

В числе мер поддержки отрасли, принятых Банком России, стали: отражение в бухгалтерском учете страховых компаний стоимости ценных бумаг на 1 марта 2020 г., продление сроков предоставления отчетности и исполнения предписаний, сокращение периодичности предоставления отдельных форм отчетности, мораторий на контрольные мероприятия, ограничение применения административных наказаний. Кроме того, сроки введения стандарта МСФО-17

перенесены с 2021 на 2023 год, а внедрение новых подходов к расчету страховых резервов перенесено на 2023 год.

Учитывая, что режим самоизоляции и закрытие предприятий преследовали цель дать время системе здравоохранения подготовиться к принятию массового числа заболевших и запас прочности был обеспечен, можно предполагать, что в случае второй волны коронавируса введение мер по приостановке экономической деятельности не потребуется. Так как был расширен коечный фонд, произведены и закуплены аппараты ИВЛ, экономика сможет продолжать работать вне зависимости от пандемии.

#### **XIV. Оказание мер поддержки некоммерческим организациям**

Среди основных источников финансовых средств в 2019 году примерно у каждой третьей некоммерческой организации (далее – НКО) были пожертвования от физических и юридических лиц, а также доходы от собственной деятельности. Указанные источники серьезно сократились в период пандемии, снижение составило 50-70% и затронуло в том числе, НКО, работающие много лет. При этом, меры поддержки НКО серьезно запоздали по сравнению с мерами поддержки малого и среднего предпринимательства, фактически весь апрель 2020 г. они были предоставлены сами себе. Только после встречи Президента Российской Федерации с участниками общероссийской акции «Мы вместе» 30 апреля 2020 г. был издан перечень поручений, включающий и вопросы поддержки НКО. Отдельные формы поддержки НКО, например, приостановление проведения внеплановых проверок их деятельности, было реализовано только в июне 2020 г.<sup>19</sup>.

Снижение объемов финансирования НКО в условиях отсутствия мер государственной поддержки на начальном этапе пандемии привело к сокращению числа благополучателей НКО более, чем в 10 раз. Например, в сфере дополнительного образования закрытие частных детских садов и развивающих центров привело к невозможности выплаты заработной платы сотрудникам этих НКО. Многие НКО были вынуждены серьезно сократить штат сотрудников, а зачастую речь идет об уникальных, штучных специалистах.

Следует отметить, что в сфере социального обслуживания далеко не все услуги возможно перевести в дистанционный формат, в первую очередь это касается детей с особенностями развития и лиц старшего возраста (детские хосписы, программы по деменции, специализированные программы обучения и

---

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 19 июня 2020 г. № 862.

социальной адаптации детей с особенностями развития). Опасения вызывает и прекращение ряда видов деятельности НКО в сфере реабилитации, например, сложных видов терапии, прерывать которую крайне нежелательно. Это приводит к серьезному ухудшению здоровья подопечных НКО.

В связи с изложенным Совет рекомендует проработать вопрос о предоставлении НКО следующих мер поддержки:

1) прямой финансовой поддержки для пополнения фонда оплаты труда, организации дистанционной работы и оплаты аренды помещений либо освобождение от арендной платы в случае аренды государственного и муниципального имущества;

2) предоставление отсрочки по оплате коммунальных платежей;

3) повсеместное открытие «горячих линий» для консультирования НКО по юридическим вопросам, а также для оперативного разрешения проблем благополучателей;

4) предоставление отсрочки по налогам и сборам;

5) предоставление прямой материальной помощи благополучателям в виде продуктов, лекарств и т.п.

Совет ранее также выступал с инициативой о приравнивании НКО на период пандемии к субъектам малого и среднего предпринимательства в части мер государственной поддержки.

## **XV. Оказание помощи соотечественникам, находящимся за рубежом**

В период пандемии Постоянная комиссия Совета по международному сотрудничеству в области прав человека осуществляла консультирование российских граждан, испытывающих проблемы с возвращением на родину; поднимала проблему корректировки условий содержания россиян, отбывающих наказание в пенитенциарных учреждениях США и других стран; продолжала осуществлять мониторинг нарушения прав россиян и соотечественников за рубежом; обращала внимание на инциденты, связанные с осквернением и демонтажем памятников советским воинам-освободителям.

Совет неоднократно поднимал вопрос о судьбе россиян, которые «застряли» в этот период за рубежом. В переговорах с МИД России и другими ведомствами, в комментариях СМИ члены Постоянной комиссии призывали российские органы власти сделать все возможное для скорейшего возвращения наших сограждан домой. 27 апреля 2020 г. председатель Совета по правам человека В.А.Фадеев напрямую обратился к главе Национального центра Республики

Узбекистан по правам человека А.Х.Саидову с просьбой оказать содействие в согласовании с официальными органами Узбекистана рейса авиакомпании «Россия» по возвращению узбекистанцев и россиян на родину. Благодаря этому обращению около 300 граждан Узбекистана получили возможность вернуться в г. Ташкент, этот же борт забрал на родину россиян.

13 апреля 2020 г. на сайте «Горячей линии» Совета и АЮР по мерам поддержки из-за пандемии коронавируса в связи с поступающими вопросами граждан открылось новое направление - разъяснения о помощи россиянам, оказавшимся за рубежом. Члены Совета и эксперты обобщили всю информацию, которая может быть полезна гражданам, желающим вернуться на родину: контакты профильных подразделений МИД России, порядок регистрации на «вывозные рейсы», условия получения материальной помощи и др. Подробно разъяснялись положения Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 433 об оказании содействия гражданам, оказавшимся за рубежом без средств к существованию. Персонально были проконсультированы более 50 граждан РФ. По ряду обращений в сотрудничестве с МИД России принимались меры поддержки индивидуального характера.

Проблемы, выявленные в результате обращений граждан на «Горячую линию», обобщались, и соответствующие рекомендации направлялись в Правительство РФ. В частности, Совет получал жалобы на сбои в обработке заявлений, медленное рассмотрение обращений, сложности предлагаемых к заполнению форм. Это особенно волновало людей пожилого возраста, тех, кто «не дружит» с Интернетом, не имеет смартфонов. Часто поступали жалобы на несвоевременное получение финансовой поддержки. Представители МИД России сетовали на неготовность регионов обеспечить необходимые условия для самоизоляции граждан по приезде, что тормозило вывоз россиян. Поскольку Президент РФ поднял эту тему на заседании Совета безопасности РФ, процесс удалось ускорить и добиться более качественного взаимодействия между ведомствами и регионами прибытия. Постоянная комиссия продолжает консультировать тех, кто еще не смог вернуться на родину, и обращает внимание органов власти на проблемы этой категории граждан.

15 апреля 2020 г. член Совета А.С.Брод обратится к послу США в России Джону Дж. Салливану с просьбой оказать содействие в возвращении на родину российских школьников. Ранее стало известно, что в США оказались несколько десятков детей, которые осенью 2019 г. выехали для обучения в американских учебных заведениях. В разгар пандемии учебные программы прекратились. В российское посольство в США от несовершеннолетних граждан России стали поступать просьбы об обеспечении необходимых мер защиты от пандемии и о содействии их скорейшему возвращению на родину. По данным МИД России, «в

рамках одной лишь курируемой самим госдепартаментом программы Secondary School Student Program в США прибыло 74 российских старшеклассника». В итоге школьники начали возвращаться в Россию «вывозными рейсами».

После того, как российское посольство в США потребовало от местных правоохранительных органов и международных НПО обратить внимание на положение российских граждан в местных тюрьмах в условиях распространения коронавируса, член Совета А.С.Брод направил письмо послу США в России с призывом скорректировать условия содержания россиян в связи с пандемией. Постоянная комиссия также призвала МИД России обобщить и обнародовать статистику о россиянах, находящихся в пенитенциарных учреждениях в зарубежных странах. К сожалению, проблема обеспечения права на охрану здоровья для граждан России в зарубежных тюрьмах до сих пор полностью не решена. Постоянная комиссия во взаимодействии с МИД России, Уполномоченным по правам человека в РФ, профильными НКО будет продолжать мониторинг ситуации в контакте с родственниками осужденных, привлекать внимание властей иностранных государств и международных правозащитных организаций к нуждам осужденных россиян.