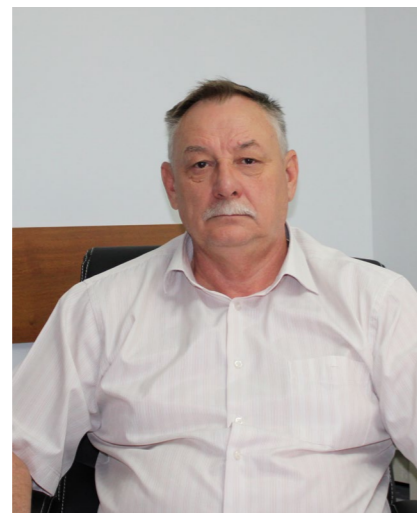


ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ COVID-19: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ И ВОЗМОЖНЫЕ СПОСОБЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ



Николай Павлович Лисинский,
уполномоченный по правам человека
в Ставропольском крае



Геннадий Владимирович Медведев,
начальник отдела правового обеспечения аппарата
уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае

Шестие по планете пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 бросило вызов политическим и экономическим системам в мире. Обнажились не только проблемы экономического характера, но и пробелы в законодательстве, регулирующем защиту прав и законных интересов граждан.

Органы власти в России выдержали этот экзамен, сумев обеспечить жизнедеятельность регионов на должном уровне, однако им нужно быть готовыми к возможному повторению происшедшего.

Ставропольский край, к сожалению, также охватил COVID-19. По иронии судьбы, первым заболевшим в крае стала гражданка С. - профессор кафедры инфекционных болезней и фтизиатрии. Незадолго до этого С. по местному телевидению призвала жителей края к соблюдению режима самоизоляции и карантина. Видимо решив, что COVID-19 ее не коснется, С. в период с 6 марта 2020 г. по 9 марта 2020 г. выехала в г. Мадрид (Испания). 10 марта 2020 г. С. вышла на работу, не выдержав 14-дневный карантин, и при этом

контактировала с большим числом граждан, а через неделю С. была госпитализирована с заболеванием COVID-19. В настоящее время С. здорова. В отношении нее возбуждено уголовное дело по статьям уголовного кодекса РФ, предусматривающим ответственность за халатность и сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей.

В период пандемии уполномоченным по правам человека в Ставропольском крае (далее – уполномоченный, омбудсмен) были приняты дополнительные меры по защите прав граждан. Так, в целях недопущения нарушений прав граждан уполномоченным был проведен правовой анализ нормативных правовых актов, принятых в крае в связи с COVID-19.

В первом полугодии 2020 года аппаратом уполномоченного рассмотрено 368 письменных обращений и принято на личном приеме 482 гражданина, что гораздо ниже уровня 2019 года. Резкое снижение числа обращений обусловлено принятием ограничительных мер, связанных с COVID-19 (самоизоляция граждан; приостановление деятельности предпри-

ятий; ограничение работы ряда учреждений). Как следствие, граждане, опасаясь заразиться COVID-19, избегали посещения учреждений.

Обращения граждан к Уполномоченному о нарушении их прав в связи с принятыми мерами противодействия COVID-19 носили на территории края единичный характер и не имели массового характера. Так, с 16 марта 2020 г. по 23 июля 2020 г. уполномоченному поступило 17 устных и 2 письменных обращения по вопросам, связанным с пандемией. В основной массе в них содержались просьбы дать консультацию по вопросам применения нормативных правовых актов, либо правомерности действий должностных лиц, в том числе: проинформировать о дате возобновления работы предприятий; о возможности приезда в гости на Ставрополье из другого субъекта РФ; о проблемах при получении детских пособий, связанных с некорректной работой электронных программ; о задержке выплаты зарплаты; о законодательстве, регулирующем выплату заработной платы индивидуальным предпринимателем; об отказе в проведении плановых медицинских процедур жителю соседнего субъекта РФ; об оказании содействия в прохождении тестирования на предмет наличия COVID-19; об оказании содействия в возвращении из зарубежной туристической поездки; о невыдаче продуктового набора; о разъяснении нормативных правовых актов Губернатора края; о нарушениях законодательства о противодействии распространению COVID-19; об излишних ограничениях в связи с COVID-19 в исправительных учреждениях УФСИН России и т.д.

С целью оперативного разрешения обращений граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в период пандемии, были задействованы члены состава Экспертного совета при уполномоченном. Членами Совета являются, в том числе заместители министров Ставропольского края (образования; труда и социальной защиты; здравоохранения; жилищно-коммунального хозяйства; сельского хозяйства), а также сотрудник Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Ставропольскому краю. С указанными лицами омбудсменом в устном режиме был согласован алгоритм рассмотрения обращений граждан в период пандемии, по условиям которого при поступлении телефонных обращений сотрудники аппарата уполномоченного в телефонном режиме принимали обращение за-

явителя, затем информировали члена Совета по компетенции. Последний незамедлительно организовывал рассмотрение обращения и информирование о результатах рассмотрения заявителя. При поступлении письменного обращения (в том числе по электронной почте) указанный алгоритм использовался с последующей досылкой обращения для рассмотрения по компетенции и письменным уведомлением заявителя о результатах рассмотрения обращения. Большая часть обращений, поступивших уполномоченному, относилась к компетенции указанных министерств.

Любая информация, в том числе и анонимная, по вопросам нарушения прав граждан, связанных с пандемией, незамедлительно реализовывалась уполномоченным. Так, на устном приеме от гражданина, пожелавшего остаться анонимным, была получена информация о нарушениях, способных повлечь за собой заражение граждан COVID-19 на предприятии торговли. Об этом незамедлительно был проинформирован главный санитарный врач края.

По состоянию на 25 августа 2020 г. на территории края зарегистрировано 11247 фактов заражения COVID-19 (1,16 % от числа зараженных в РФ). Из них: погибло 218 человек (1,94 % от числа заболевших); выздоровело 7564 человека.

На основе мониторинга сведений по COVID-19 аппаратом уполномоченного в крае проанализированы проблемные вопросы, связанные с нарушением прав граждан в период пандемии как на территории Ставропольского края, так и в целом в Российской Федерации, а также возможные пути их разрешения. Считаем, что к названным проблемам необходимо отнести нижеуказанные вопросы:

1. Отсутствие четкой регламентации использования медучреждений в чрезвычайных условиях. Перевод медицинских учреждений в особый режим работы, определение мест размещения лиц, предположительно заразившихся COVID-19, а также лиц, имеющих подтвержденный диагноз заражения инфекцией (с изоляцией их друг от друга, а также с изоляцией от стационарных больных, имеющих иные заболевания), порядок приема граждан, прибывших в медицинские учреждения самостоятельно для первичного осмотра и т.д. проводились фактически в «ручном режиме». При этом изменение режима работы ме-

дучреждений потребовало дополнительных финансовых затрат. К этому стоит добавить острую нехватку врачей, а также среднего медицинского персонала (обладающих специальными познаниями в области лечения инфекционных заболеваний).

Полагаем, что в дальнейшем необходимо разработать комплекс мер по дополнительному обучению врачей иных специальностей и среднего медицинского персонала лечению инфекционных заболеваний и возможности в критической ситуации привлекать их к работе. Конечно, необходима финансовая заинтересованность лиц, направляемых на обучение. Возможно, это будет доплата за освоение дополнительной специальности.

Требует пересмотра и система оплаты труда медперсонала в период введения режима пандемии, поскольку в этот период нагрузка на медперсонал и опасность заражения инфекцией возрастают многократно. Эти факторы, а также недостаточно высокая заработная плата медицинского персонала способствовали отказам ряда медработников работать с лицами из групп риска заражения COVID-19, вплоть до увольнения с занимаемой должности. Не случайно Правительством Российской Федерации фактически в «пожарном порядке» были изданы Постановления от 2 апреля 2020 г. № 415¹ и от 12 апреля 2020 г. № 484², которыми определялись размеры стимулирующих выплат медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, заболевшим COVID-19, и лицам из групп риска заражения COVID-19.

В ряде регионов данные выплаты были необоснованно задержаны и, более того, администрации медучреждений в субъектах пытались по-своему интерпретировать применение указанных постановлений путем проведения различных учетов (время общения с лицом, зараженным инфекцией и т.д.), что повлекло обоснованное возмущение медработников этих учреждений. Необходимо нормативное регулирование стимулирующих выплат медицинским работникам в период действия пандемий и т.д., с определением по-

рядка выплат, сумм в твердом денежном выражении, и нормативное определение иных гарантий и компенсаций медицинским работникам, привлекаемым к работе с лицами из групп риска заражением инфекцией.

2. На наш взгляд, немаловажную роль в стабилизации обстановки в стране в период пандемии играла гласность и открытость информации об уровне заболеваемости COVID-19 в России. Оперативное предоставление информации по указанной проблеме способствовало пресечению различных слухов и фейков. Во избежание фальсификаций с учетом заболевших, а также попыток создания радужной отчетности должностными лицами на местах, считаем необходимым нормативно, пошагово определить порядок учета данных лиц, предусмотрев жесткую ответственность, вплоть до уголовной, за умышленную фальсификацию данных о заболевании граждан инфекционными заболеваниями в период эпидемии, пандемии.

3. В первые недели распространения коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации наблюдался острый дефицит медицинских масок. Думается, что при правильной организации и наличии четкого законодательства предприятия (в особенности малый бизнес) могли бы с легкостью преодолеть эту проблему в считанные дни. Вместе с тем, имеющиеся бюрократические препоны препятствовали этой деятельности предприятий. Более того, возникала потребность в медицинских препаратах, в медицинской технике, индивидуальных средствах защиты как для медицинского персонала, так и для граждан. Следовательно, организация производства указанной продукции в больших количествах и в кратчайшие сроки также нуждается в нормативном регулировании.

4. В период режима нерабочих дней имели место нарушения трудового законодательства, выразившиеся в:

- понуждении работников предприятий, не выполняющих жизненно необходимые работы, не имеющих непрерывно действующего цикла и т.д., к выходу на работу в дни, объявленные нерабочими;

- понуждении работников к уходу в неоплачиваемый отпуск либо в очередной отпуск, но с нарушением сроков, установленных графиком отпусков;

- склонении работников к увольнению по собственному желанию;

- прекращении выплаты заработной платы либо ее уменьшении в связи с нахождением работника в режиме самоизоляции.

С вышеуказанными нарушениями законодательства напрямую связаны проблемы самих работодателей, а именно отсутствие финансовых возможностей к оплате труда работников, находящихся в режиме самоизоляции. В основной массе это касалось небольших предприятий сферы обслуживания. Указанные предприятия выплачивали заработную плату исходя из объема оказанных услуг, а с приостановлением деятельности финансовые поступления прекратились.

Серьезный удар COVID-19 нанес по работникам торговли и предприятиям в сфере торговли. Так, согласно данным органов статистики, пятая часть работающих в Ставропольском крае задействована в сфере торговли. Из них значительная часть работала у индивидуальных предпринимателей. Последние, приостановив деятельность и не получая прибыли от торговли, выплачивали не только заработную плату работникам, но зачастую еще и арендную плату за пользование помещениями. В таких условиях, не имея сторонней поддержки, индивидуальные предприниматели вынуждены были увольнять работников, расторгать договоры аренды и фактически «уходить в тень».

4. На первоначальном этапе ограничительных мероприятий возникали проблемы с постановкой на учет в качестве безработных. Имели место жалобы на работу службы занятости (не ставили на учет, предлагали обратиться после карантина, не помогали в поиске работы, не давали разъяснений и т.д.). Утвержденные постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2020 г. № 460 «Временные правила регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и в качестве безработных, а также осуществления социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными»³, безусловно, облегчили гражданам регистрацию в качестве безра-

ботных, последующий поиск работы, а также получение пособия. Однако они действуют лишь до 31 декабря 2020 года.

5. Постановлением Правительства РФ от 27 марта 2020 г. № 346⁴ определены размеры пособия по безработице и категории граждан, претендующие на их получение. При этом минимальный размер пособия (в сумме 1500 рублей в месяц) явно не мог обеспечить возможность проживания гражданина, а тем более членов его семьи. Но именно эта сумма причиталась ряду категорий граждан. Впоследствии суммы пособий были увеличены, также были введены дополнительные категории лиц, претендующих на их получение. Однако выплата этих пособий предусмотрена лишь на 2020 год. Следовательно, необходим федеральный нормативный правовой акт, регулирующий выплату пособий и иных выплат компенсационного характера в период пандемии и определяющий категории лиц, претендующих на их получение.

6. Во исполнение требований приказа министра науки и высшего образования Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 397 образовательные организации высшего образования в РФ в марте 2020 года осуществили переход на дистанционное обучение. Внезапный переход на новую форму обучения породил ряд проблем как для студентов, так и для преподавателей.

Значительная часть иногородних студентов в период самоизоляции была вынуждена покинуть города (по месту обучения) и выехать к родителям. При этом у некоторых из них возникли проблемы с дистанционным обучением ввиду ненадлежащего качества связи в отдаленных населенных пунктах.

Кроме того, ряд осваиваемых студентами профессий требует практики (медицина, творчество и т.д.), но удаленное обучение не может предоставить практики, что отрицательно влияет на качество обучения.

Ряд студентов совмещал учебу с работой. Приостановление деятельности предприятий лишило студентов источников дохода. При этом некоторые из них, взяв кредит на оплату за получение образования, лишились еще и возможности своевременного погашения кредита.

Возникли вопросы и к качеству преподавания в удаленном доступе. Так, в опубликованном Со-

¹ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. N 415 «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 том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией»// СЗ РФ.2020. N 15 (часть IV). Ст. 2272.

² Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2020 г. N 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»// СЗ РФ.2020. N 16. Ст. 2596.

³ Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2020 г. N 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. N 15 (часть IV). Ст. 2311.

⁴ Постановление Правительства РФ от 27 марта 2020 г. N 346 «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2020 год»// СЗ РФ.2020. N 14 (часть I). Ст. 2103.

ветом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека докладе «Уроки эпидемии с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина» (далее – Совет при Президенте РФ, Доклад) отмечено, что: «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».

Но и у преподавателей, возникали проблемы в связи с переходом на дистанционное обучение, в том числе: увеличившаяся продолжительность рабочего времени; отсутствие у большей части преподавателей технического оснащения и кабинета для полноценной дистанционной работы.

7. Возникла необходимость внесения изменений в законодательство, регулирующее деятельность контролирующих и надзорных органов (в части сокращения сроков рассмотрения обращений), поскольку они не могли оперативно реагировать на допущенные нарушения законодательства, что влекло за собой трудную жизненную ситуацию заявителей.

8. Одним из проблемных вопросов, связанных с распространением COVID-19 в РФ, явился возврат граждан России из-за рубежа, а также убытие мигрантов – иностранцев из России в страну постоянного проживания.

Фактически данный вопрос решался в «ручном режиме».

В период разгула пандемии за рубежом значительное число россиян, прельстившись стоимостью «горящих» путевок и невзирая на опасность заражения COVID-19, выехали отдыхать за рубеж, а отдохнув, стали атаковать посольства и консульства России с требованиями о помощи в возврате на родину (в связи с прекращением международного сообщения). Полагаем необходимым законодательно определить порядок возвращения данной категории граждан в РФ, предусмотрев в нем обязательное уведомление выезжающих граждан о последствиях, а также о взыскании полной стоимости расходов государства на возврат этих граждан на родину (вывоз указанных граждан спецрейсами, содержание их в обсерваторах на карантине, невыплата пособий на период нахождения на карантине и т.д.).

9. Специфической проблемой, способствующей распространению COVID-19 в субъектах России, явились ритуальные процессии. Особенно это характерно для субъек-

тов Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) и связано с тем, что жители селений зачастую являются родственниками и не проводить усопшего в последний путь для них является недопустимым. Как следствие, распространение COVID-19 (в случае нахождения на процессии инфицированного гражданина) получало взрывной характер. Недопущение участия в ритуальной процессии также становилось потрясением для родных и близких усопших. Считаем заслуживающими внимания предложения Совета при Президенте РФ о «необходимости разработки и опубликования официальных разъяснений, основанных на имеющихся научных исследованиях, относительно факторов риска при проведении церемонии похорон лиц, погибших от COVID 19, а также рекомендаций по организации церемоний»; «организации и онлайн трансляции церемоний захоронения».

В силу действующего законодательства государство не вправе вмешиваться в деятельность религиозных организаций, в том числе ограничивать либо приостанавливать их деятельность. Однако это могут сделать сами представители религиозных конфессий. Пандемия показала, что к разрешению указанной проблемы необходимо привлекать представителей религиозных конфессий. Так, Патриарх Московский и Всея Руси Кирилл в своем обращении к православным верующим обратился с призывом не посещать храмы в период пандемии и большая часть паствы прислушалась к его призыву.

В то же время введение некоторыми органами власти субъектов, органами местного самоуправления, а также контролирующими органами запретов на проведение богослужения, направления требований о закрытии храмов и т.д. явно нарушало законодательство о свободе совести и вероисповедании и подталкивало общество к конфронтации.

Обнажившиеся при распространении COVID-19 проблемы явились серьезным уроком для государства и общества, и государство не вправе оставлять без внимания этот урок. Многие из этих проблем органам власти приходилось решать путем принятия нормативных правовых актов, в том числе временных. Полагаем, что сегодня возникла острая необходимость анализа и систематизации возникавших в период пандемии проблем с последующей разработкой и принятием нормативной правовой базы, регулирующей деятельность государства и общества в период возникновения подобных проблем.

ПРОБЛЕМЫ СОРАЗМЕРНОСТИ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СФЕРАХ



Юрий Борисович Мельников,
уполномоченный по правам человека
в Приморском крае

Распространение коронавирусной инфекции внесло изменения в деятельность судебных и правоохранительных органов. К сожалению, эти изменения повлекли ограничения законных прав граждан, участников уголовно-процессуального производства, а также осужденных, находящихся в местах лишения свободы.

При этом, на наш взгляд, возникли серьезные проблемы соразмерности ограничительных мер в период пандемии в уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной сферах. Для их разрешения выскажем ряд предложений.

Так, в период пандемии на основании ведомственного нормативного акта ФСИН РФ (п. 1 Постановления главного государственного санитарного врача ФСИН России от 16 марта 2020 г. № 15 «О введении дополнительных санитарно-противоэпидемиологических (профилактических) мер, направленных на недопущение возникновения и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)») в регионах были отменены свидания в местах лишения свободы: как длительные, так и краткосрочные. Причина их принятия и применения понятна. Вместе с тем, во-первых, возникают большие сомнения в правомерности ограничений прав граждан ведомственными правовыми актами. Во-вторых, возникает вопрос, а что предложено

им вместо этого для возможности реализации своих прав в данном контексте, пусть и в усеченном виде. Руководство ФСИН с «удовлетворением» восприняли такие перемены, ничего не предложив взамен. Иные варианты не предлагаются и не исследуются.

На наш взгляд, для соблюдения прав осужденных и их родственников необходимо было изменить технологию выполнения этих мероприятий, например, предоставить осужденным возможность общаться с близкими по скайпу, посредством коммуникационной технологии «Zoom» и т.п. Это не требует серьезных материальных затрат, но хотя бы таким образом к минимуму были бы сведены вышеуказанные ограничительные меры. Кроме того, почему бы не рассмотреть вопрос о предоставлении длительного свидания с членами семьи с условием предоставления соответствующих справок, установлением ответственности за соблюдение эпидемиологических норм? Полагаем, что необходимо внести