

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по итогам общественной экспертизы «нулевого чтения» проектов**  
**федеральных законов № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный**  
**закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»,**  
**№ 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса**  
**Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного**  
**транспорта Российской Федерации»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проектов федеральных законов № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее – законопроекты, проекты федеральных законов, законопроект № 17357-8, законопроект № 17358-8 соответственно).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 26 ноября 2021 года публичного обсуждения законопроектов с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, общественных объединений, профессионального, научного и экспертного сообществ, в том числе по результатам круглого стола «Обеспечение доступности социальной среды для людей с особенностями развития», состоявшегося в Общественной палате 6 декабря 2021 года.

Законопроекты внесены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 12 ноября 2021 года. Ссылки на карточки документов в Системе обеспечения законодательной деятельности:

<https://sozd.duma.gov.ru/bill/17357-8>,

<https://sozd.duma.gov.ru/bill/17358-8>.

Согласно пояснительной записке в законопроекте № 17357-8 предлагаются изменения, направленные на урегулирование порядка предоставления гражданам услуг в случае распространения новой коронавирусной инфекции, а также порядка уведомления физических лиц о результатах исследований на наличие возбудителя новой коронавирусной инфекции, в целях предупреждения распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации.

Названный проект федерального закона разработан в целях создания равного доступа граждан к мероприятиям и объектам при введении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации ограничительных мероприятий, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 года № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», а также в целях исполнения пункта 6 перечня поручений Президента Российской Федерации от 24 октября 2021 года № Пр-1998.

В законопроекте № 17358-8 предполагается дополнение Воздушного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 10 января 2003 года № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» нормами, предусматривающими урегулирование порядка предоставления гражданам транспортных услуг в случае распространения новой коронавирусной инфекции в целях реализации дополнительных мероприятий, направленных на противодействие эпидемии коронавируса.

Общественная палата, подчеркивая основополагающую роль охраны здоровья граждан как неотъемлемого условия жизни общества, отмечает, что существующая эпидемиологическая ситуация и статистические данные вызывают беспокойство у экспертов и широкой общественности. Продолжают появляться новые штаммы вируса COVID-19, содержащие множественные мутации, которые в потенциале повышают контагиозность заболевания.

Приведенные обстоятельства приобретают особую актуальность на фоне продолжающейся общей чрезвычайной ситуации в сфере демографии<sup>1</sup>.

Учитывая изложенное, а также то, что высшим национальным приоритетом является сбережение народа России, более чем актуальной представляется выработка наиболее эффективных, взвешенных, сбалансированных государственных решений, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции, снижение смертности населения и последствий пандемии для здоровья граждан.

Разделяя стремление государства защитить жизнь и здоровье граждан, Общественная палата отмечает важность закрепления механизмов, предоставляющих тем лицам, кто привился, переболел и имеет иммунную защиту от новой коронавирусной инфекции, дополнительные возможности по возвращению к нормальному образу жизни. Как отмечали многие участники публичного обсуждения, именно в этом заключается основная идея рассматриваемых законодательных инициатив – максимально быстрое возвращение населения к нормальной жизнедеятельности. Полную поддержку и понимание предлагаемые законопроектами меры вызвали у представителей врачебного сообщества, участвовавших в обсуждении.

Вместе с тем рядом участников обсуждения была озвучена позиция о том, что избранный механизм реализации концепции законопроекта – через использование для установления факта иммунной защиты граждан документации с наличием двухмерного штрихового кода (QR-кода) – должен быть пересмотрен. В частности, было указано на наличие в обществе широких групп, для которых по причинам мировоззренческого характера использование двухмерных штриховых кодов даже в контексте санитарно-противоэпидемических мероприятий является неприемлемым.

Участники общественной экспертизы согласились, что в настоящее время население Российской Федерации не выступает против вакцинации от коронавирусной инфекции, однако обеспокоенность граждан вызывает

---

<sup>1</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/65418>

предлагаемый порядок посещения ряда мест – только при наличии документации, подтверждающей проведение профилактической прививки против новой коронавирусной инфекции или наличие медицинских противопоказаний к проведению такой прививки либо подтверждающей, что гражданин перенес заболевание, вызванное этой инфекцией, а также документа, удостоверяющего личность (далее – сертификата).

В связи с этим Общественная палата отмечает, что реализация рассматриваемых мер должна проводиться по результатам всесторонней оценки их возможных последствий в самых различных сферах общественных отношений.

В связи с изложенным по итогам публичного обсуждения были сформулированы предложения и замечания, которые рекомендуется учесть при рассмотрении проектов законов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и при реализации новых законодательных норм в случае их принятия.

**1. В ходе реализации подобного рода законодательных инициатив особую значимость приобретает их информационное освещение, а также просвещение населения по вопросам санитарно-эпидемиологического характера.**

В настоящее время, по мнению участников общественной экспертизы, несмотря на активную работу официального интернет-портала «Стопкоронавирус.рф», наблюдается недостаток достоверной информации о мерах борьбы с новой коронавирусной инфекцией, ввиду чего граждане зачастую вводятся в заблуждение не всегда компетентными журналистами, блогерами, общественными деятелями.

Так, в отношении рассматриваемых законопроектов наблюдается немало спекуляций в информационном поле, попытки манипуляции общественным сознанием. Например, за день до проведения публичного обсуждения законопроектов информационно-технологический отдел Общественной палаты зафиксировал подозрительную сетевую активность: из 40 тыс. обращений,

которые поступили накануне общественных слушаний, с уникальных IP-адресов поступило только 46%, а более 53% обращений – предполагаемый результат хакерских атак на вычислительную систему.

Также сомнения вызывает значительное количество обращений, которые были написаны с одного и того же IP-адреса. Было зафиксировано и множество обращений с одинаковым содержанием от одних и тех же людей. Например, некто Бунина Яна Игоревна направила 106 обращений. Однако между отправкой большей их части проходило не более 10 секунд. Несмотря на удобство электронных сервисов Общественной палаты, заполнение такого количества обращений в столь короткий временной промежуток представляется затруднительным.

Если говорить о верифицированных обращениях, то в отдельных случаях в них сообщается о нарушении базовых фундаментальных прав граждан, а также о том, что предлагаемым в законопроектах порядком предоставления гражданам услуг **затрагиваются гарантированные Конституцией Российской Федерации права** на свободное передвижение (статья 27), на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (статья 44) и иные права.

Представители юридического экспертного сообщества в ходе общественной экспертизы пояснили, что часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации допускает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты здоровья других лиц.

Кроме того, подобного рода ограничения предусмотрены и международными соглашениями. Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах определены ситуации, когда могут вводиться ограничения прав человека, в том числе права на передвижение и других базовых фундаментальных прав, в случаях необходимости охраны здоровья населения<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> «Международный пакт о гражданских и политических правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)

Эксперты указали, что предложенные в законопроектах правила являются допустимыми с точки зрения базовых стандартов прав и свобод человека, если они исключают неправомерную дискриминацию и обеспечивают баланс интересов всех членов общества.

В частности, присутствовавшие эксперты привели в пример постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 8 апреля 2021 года *Vavricka and Others v. the Czech Republic*. Европейский Суд по правам человека признал, что обязательная вакцинация детей от девяти заболеваний (речь не шла о вакцинации против коронавируса), хотя и представляет собой вмешательство в физическую целостность человека и затрагивает право на уважение частной и семейной жизни, является оправданной, поскольку направлена на достижение публично значимой цели по защите индивидуального и общественного здоровья от опасных заболеваний.

Опыт иностранных государств также показывает, что в связи с появлением новой коронавирусной инфекции COVID-19 многие страны ввели систему подтверждения иммунного статуса гражданина по данному заболеванию.

С 1 июля 2021 года на территории стран Европейского Союза (далее – ЕС) введен «Green pass», иначе говоря, цифровой паспорт в бумажном виде. Его можно получить, загрузив в приложение сертификат о прививке от COVID-19 одобренной к использованию на территории ЕС вакциной, сертификат об отрицательном результате ПЦР-теста или сертификат о перенесённом заболевании COVID-19.

В США власти ряда штатов (в том числе Калифорнии, Колорадо, Гавайи, Иллинойса, Луизианы, Мичигана, Миннесоты, Нью-Джерси, Нью-Йорка, Вирджинии) ввели ковид-паспорта. Были разработаны приложения «NYC Covid Safe» и «NYS Excelsior Pass Wallet», предполагающие выдачу двухмерного штрихового кода, по которому житель штата может проходить в необходимые места при наличии вакцинации.

В Канаде граждане обязаны предъявлять подтверждение прохождения вакцинации от COVID-19 (в виде двухмерного штрихового кода) во время

путешествий по стране воздушным, железнодорожным транспортом или на круизном лайнере.

В Государстве Израиль введена система «зелёных паспортов» (пропусков), которые содержат двухмерный штриховой код. «Зелёный паспорт» позволяет гражданам Израиля посещать культурные и спортивные мероприятия и учреждения, организации общественного питания, образовательные организации высшего образования, уличные события (более 100 человек), молитвенные дома (более 50 человек) и другие.

Граждане государств, входящих в состав Евразийского экономического союза (ЕАЭС), республик Азербайджан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан могут въезжать на территорию Российской Федерации в упрощённом порядке с использованием специального мобильного приложения «Путешествую без COVID-19». Приложение позволяет пользователю хранить результаты тестов, предъявлять их в виде двухмерных штриховых кодов, а также позволяет лицам, ответственным за санитарно-эпидемиологический контроль, проверять результаты теста при въезде в страну как визуально по цвету (зеленый – отрицательный результат, красный – положительный результат), так и с помощью стандартной «программы-считывателя» на любом мобильном устройстве.

Учитывая предполагаемое нормативное регулирование, а также мировой опыт, участники общественной экспертизы согласились, что в отдельных исключительных случаях минимальное вторжение в сферу личных прав возможно, когда этого требует общественно значимая цель.

Однако устанавливаемые в законопроектах правила должны быть соразмерны этой цели, соблюдать баланс интересов всех категорий граждан и реализовываться при условии значительной **информационно-просветительской работы** как профильных органов государственной власти, так и средств массовой информации и общественных объединений.

Особую важность приобретают в этой связи также вопросы обеспечения создания каналов обратной связи (горячих линий) по вопросам, связанным с получением сертификатов.

Общественная палата отмечает приоритетность организации диалога между группами граждан с разными мировоззренческими позициями относительно использования двухмерных штриховых кодов, достижение общественного консенсуса по данному вопросу. В частности, в ходе общественных слушаний 26 ноября 2021 года, а также в рамках упомянутого круглого стола 6 декабря 2021 года возможность высказать свою позицию получили представители различных точек зрения, специалисты из различных сфер – врачи, юристы, руководители профильных общественных организаций, объединений пациентов, эксперты в области информационных технологий.

Отдельно в ходе обсуждения была отмечена обеспокоенность граждан в сфере обеспечения **информационной безопасности** и сохранности предоставляемой при вакцинации информации. В настоящее время наблюдается недостаточность сведений о способах хранения и предупреждения незаконного распространения персональных данных граждан. В то же время участники мероприятия отметили, что в рамках предлагаемых изменений не предполагается размещение на считываемой машиной оптической метке (двухмерный штриховой код) иной информации, кроме как о действительности выданного сертификата, следовательно, отсутствует и риск утери персональных данных.

**2. Участники общественной экспертизы также отметили значимость максимальной открытости данных о пандемии коронавирусной инфекции, в частности дополнения публичной статистики заболеваемости новой коронавирусной инфекцией, информацией о количестве случаев заболеваемости и смертности вакцинированных граждан, а также о количестве выявленных случаев фальсификации документов о вакцинации.**

**3. В целях недопущения необоснованного ограничения прав граждан рациональным видится на законодательном или подзаконном уровне закрепление положений, определяющих порядок разрешения ситуаций, в**



которых предъявление сертификатов невозможно ввиду отсутствия связи или проблем, связанных с загрузкой сертификатов в федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»), а также ввиду других, аналогичных технических сложностей.

#### **4. В законопроектах не предусмотрены дополнительные меры обеспечения прав граждан из уязвимых групп населения.**

О важности таких мер подробно говорилось на упомянутом круглом столе 6 декабря 2021 года. В частности, было отмечено, что в законопроекте отсутствуют механизмы осуществления доступа в общественные места людей с особенностями развития, в том числе имеющих нарушения, связанные с ориентированием в пространстве, пожилых людей, страдающих хроническими заболеваниями. Многие из них убеждены, что вакцинация ухудшит течение у них болезни. В связи с этим эксперты неоднократно указывали на необходимость утверждения Минздравом России единого официального перечня противопоказаний для вакцинации, обновляемого на регулярной основе по мере получения новых результатов двойных рандомизированных плацебо-контролируемых испытаний иммунобиологических лекарственных препаратов.

При этом большинство граждан с хроническими заболеваниями перемещаются по территории Российской Федерации в целях получения высокотехнологичной помощи, пользуясь железнодорожным и авиатранспортом – получение такой помощи для них жизненно важно.

Представляется целесообразным нормативное закрепление возможности для людей, не имеющих сертификатов, но попавших в сложную жизненную ситуацию (например, смерть или болезнь близкого родственника, необходимость прохождения лечения в другом населенном пункте и др.), при отсутствии заболевания коронавирусной инфекцией перемещаться без ограничений.

Учитывая изложенное, участники мероприятия подчеркнули особую значимость «клиентоориентированности» работы органов власти и

уполномоченных организаций при взаимодействии с представителями социально уязвимых групп населения (инвалиды, граждане с особенностями здоровья) в ходе применения положений законопроектов (в случае, если они будут приняты). Также участники слушаний указали на необходимость четкой маршрутизации при получении сертификатов лицами данных категорий, на целесообразность установления расширенного перечня социально значимых услуг, оказываемых данным лицам вне зависимости от вводимых противоэпидемических ограничений в субъекте Российской Федерации, в целях сохранения качества их жизни. Отдельно отмечалась экспертами важность функционирования в условиях противоэпидемических мер служб социального такси, которые в период пандемии должны обеспечить возможность для безопасного передвижения людей с ограниченными возможностями.

**5. Представляется актуальным в случае принятия законопроекта предусмотреть механизмы поддержки граждан, имеющих медицинские противопоказания к вакцинации, а также невакцинированных граждан пожилого возраста, беременных и кормящих матерей, которые приняли решение о добровольной самоизоляции, предусмотреть в перечне услуг, оказываемых органами социальной защиты населения, услуги для этой категории граждан, а также проработать рекомендации для добровольной самоизоляции невакцинированных граждан, включая решение вопроса их доступа к приобретению продуктов питания и товаров первой необходимости, а также к получению медицинской помощи. Помимо изложенного участниками мероприятия была отмечена важность разработки механизмов продолжения трудовых отношений с работниками, находящимися на добровольной самоизоляции.**

**6. Участники общественной экспертизы обратили внимание на то, что в настоящее время количество граждан, которые приобрели поддельные сертификаты о вакцинации против новой коронавирусной инфекции (COVID-19), достигает значительных показателей. При этом складывается ситуация, когда такие лица, боясь ответственности за совершенное**

правонарушение, скрывают факт приобретения сертификата и не вакцинируются. В этой связи, в целях обеспечения безопасности, как названной категории лиц, так и граждан, с ними взаимодействующих, представляется целесообразной разработка и реализация мер, направленных на вакцинацию указанных лиц с их согласия.

**7. По мнению участников публичного обсуждения, следует обратить внимание на целесообразность унификации подходов к последствиям отсутствия у гражданина необходимых медицинских документов.** В частности, в законопроекте № 17358-8 устанавливается возможность возврата билетов, а в законопроекте № 17357-8 данный вопрос (о возврате билетов на массовые и другие мероприятия, билетов для посещения организаций культуры) не урегулирован (в проекте отсутствует отдельная норма либо ссылка на соответствующие нормы законодательства о защите прав потребителей).

**8. С учетом того, что электронные медицинские сертификаты и сертификаты на бумажном носителе фактически уже выдаются с 16 ноября 2021 года во всех субъектах Российской Федерации, целесообразным представляется анализ имеющейся правоприменительной практики в этой сфере в целях выявления и предупреждения негативных последствий при реализации положений законопроектов.**

**В отношении законопроекта № 17357-8 участниками общественной экспертизы были внесены следующие предложения и замечания.**

1. Как следует из текста законопроекта 17357-8 (пункт 1 проектируемой статьи 31.1 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», далее – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения), действие положений, связанных с необходимостью предъявления сертификатов, планируется распространить на места проведения массовых и других мероприятий, организации культуры, общественного питания, розничной торговли (за исключением организаций, обеспечивающих население продуктами питания и товарами первой необходимости, аптечных организаций) и иные

расположенные на территории субъекта Российской Федерации объекты, перечень которых будет определяться решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В целях обеспечения соблюдения прав граждан и недопущения роста социальной напряженности представляется целесообразным расширить на уровне федерального закона перечень объектов и организаций, для доступа к которым не требуется предъявление сертификатов (в частности, добавить в этот перечень поликлиники, больницы, стоматологические кабинеты, религиозные организации традиционных конфессий, возложив установление режима ограничения посещения таких организаций на руководителей религиозных организаций традиционных конфессий по согласованию с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации).

Также предлагается расширить перечень граждан, на которых не распространяется требование предъявления сертификатов в порядке, определенном в законопроекте № 17357-8, включив в указанный перечень, помимо несовершеннолетних, также граждан, имеющих медицинские противопоказания.

2. В проектируемой редакции пункта 2 статьи 31.1 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии граждан указывается, что доставка документации на бумажном носителе гражданину, проживающему в сельской местности или в отдаленных местностях, осуществляется с привлечением организаций, включенных в перечень, установленный уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Представляется, что приведенные положения не создают достаточно действенных и надежных гарантий оперативного получения гражданами, проживающими в сельской местности либо в отдаленных и труднодоступных местностях, документации на бумажном носителе, содержащей сертификат. Более рациональным видится наделение определенной структуры полномочиями по доставке сертификатов на бумажном носителе, а также определение порядка и

сроков такой доставки. Например, возможным решением может являться получение сертификатов на бумажном носителе в отделениях акционерного общества «Почта России».

3. Необходимо детально проработать порядок предоставления медицинского отвода от вакцинации против коронавируса.

Важно закрепить четкий и научно обоснованный, единый, утвержденный Министерством здравоохранения Российской Федерации перечень заболеваний, включая психические расстройства, болезни нервной системы, заболевания опорно-двигательного аппарата, при наличии которых может быть предоставлен медицинский отвод от вакцинации против коронавирусной инфекции. Указанный перечень должен постоянно обновляться при поступлении новых научных данных. В случае наличия противопоказаний граждане должны иметь возможность оперативного проведения исследования на наличие новой коронавирусной инфекции методом ПЦР.

Кроме того, представляется целесообразной разработка и реализация дополнительных мер, направленных на ужесточение контроля за необоснованными отказами в предоставлении медицинского отвода от вакцинации против коронавируса.

4. Участники общественной экспертизы обратили внимание на то, что в законопроекте № 17357-8 не предусматривается возможность предоставления сертификатов гражданам, вакцинированным российской вакциной, произведенной по лицензии на территории иностранного государства (например, в Сербии<sup>3</sup>). Данный вопрос следует урегулировать на законодательном или подзаконном уровне.

Следует также отметить, что в законопроекте не в полной мере урегулирован порядок предоставления на территории Российской Федерации услуг иностранным гражданам. В связи с этим представляется целесообразным на законодательном уровне более детально закрепить механизм выдачи документации, содержащей ковид-сертификаты, иностранным гражданам,

---

<sup>3</sup> <https://www.pnp.ru/social/proizvedyonnaya-v-serbii-vakcina-sputnik-v-postupila-v-oborot.html>

вакцинированным не зарегистрированными в Российской Федерации иммунобиологическими лекарственными препаратами.

Например, возможно предусмотреть, что порядок посещения иностранными гражданами, которые привиты не зарегистрированными в Российской Федерации иммунобиологическими лекарственными препаратами, мест проведения мероприятий, организаций и объектов, в том числе порядок регистрации таких иностранных граждан в федеральной государственной информационной системе ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», устанавливается Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации (часть 7 проектируемой статьи 31.1 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии граждан).

5. В проектируемой редакции пункта 5 статьи 31.1 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии граждан указано, что лицо, непосредственно осуществляющее пропуск граждан в места проведения мероприятий, организации и на объекты, указанные в пункте 1 этой статьи, в целях установления принадлежности гражданину предъявляемой им документации обязано потребовать у гражданина документ, удостоверяющий личность. При этом в законопроекте на граждан возлагается обязанность по предъявлению документов «лицам, непосредственно осуществляющим пропуск граждан». Однако в соответствии с действующим законодательством правом проверки документов, удостоверяющих личность, наделен ограниченный круг лиц, к которым не относятся, например, сотрудники частных охранных организаций в торговых центрах. В случае принятия законопроектов целесообразно внести соответствующие поправки в законодательные акты, определяющие основания для проверки документов, удостоверяющих личность.

6. Проектируемыми положениями о порядке уведомления граждан о результатах исследований на наличие новой коронавирусной инфекции (новая статья 33.1 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения) предусматривается передача информации о проведенных методом ПЦР исследованиях на наличие новой коронавирусной инфекции организациями

независимо от их организационно-правовых форм в организацию, уполномоченную федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (далее – организация, уполномоченная Роспотребнадзором), с последующим размещением такой информации в личных кабинетах граждан в ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Обеспечение передачи сведений о результатах исследований на наличие новой коронавирусной инфекции в личные кабинеты граждан в ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия законопроектом предлагается возложить на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор).

На федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (Минцифры России), законопроектом предлагается возложить функцию по обеспечению возможности хранения и отображения в личном кабинете гражданина в ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» сведений о результатах исследования на наличие новой коронавирусной инфекции, проведенного методом ПЦР.

Таким образом, в процессах получения, обработки, хранения информации о результатах исследования на наличие новой коронавирусной инфекции, проведенного методом ПЦР, и размещения указанной информации в личных кабинетах граждан планируется задействовать различные структуры, не имеющие общую подчиненность.

В целях повышения эффективности взаимодействия указанных структур при доведении до граждан информации о результатах исследований на наличие новой коронавирусной инфекции полагаем целесообразным закрепить в законе

исчисляемый с даты забора биологического материала максимальный срок, который может потребоваться для размещения информации о результатах исследования в личном кабинете гражданина.

8. Учитывая сложившуюся социально-экономическую ситуацию, а также сложности, которые испытывают некоторые организации по причине введения ограничений в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции, участники мероприятия согласились, что в целях восстановления экономической активности целесообразным видится полное освобождение организаций, которые формируют свободные от коронавирусной инфекции зоны, от возможных ограничений.

9. Поступающие в большом количестве обращения граждан свидетельствуют о необходимости корректировки используемой в законопроекте терминологии. В частности, целесообразно отказаться от упоминания в тексте законопроекта термина «QR-код» и использовать слова, более понятные широкой аудитории, в том числе лицам пожилого возраста. В ходе слушаний некоторые участники указывали на то, что термин «QR-код» является малопонятным и даже отпугивающим для большого числа граждан.

Кроме того, накопленный в субъектах Российской Федерации опыт показывает, что для большого числа граждан, не имеющих достаточного опыта в использовании современных цифровых технологий (одинокие пожилые люди, лица с ограниченными возможностями здоровья), сама процедура получения и использования документа, содержащего двухмерный штриховой код, нередко вызывает затруднения и связанные с этим эмоциональные переживания.

Учитывая, что такого рода трудности в применении проектируемых законодательных норм могут непосредственно сказаться на качестве жизни граждан, доступности для них важных социальных услуг, рекомендуется использование в проекте закона максимально понятной для широкой аудитории терминологии в отношении документации, подтверждающей проведение профилактической вакцинации против новой коронавирусной инфекции или наличие медицинских противопоказаний к проведению такой вакцинации, либо



подтверждающей, что гражданин перенес заболевание (например, «сертификат иммунного здоровья», «свидетельство...» и т.п.).

**В отношении законопроекта № 17358-8 участниками общественной экспертизы были внесены следующие предложения.**

1. Представляется актуальным одновременное с принятием законопроекта формирование перечня категорий граждан, которым будет предоставлено право пользоваться транспортными услугами при отсутствии сертификатов.

В частности, при документальном подтверждении того, что единственным способом транспортного сообщения является воздушная перевозка, в случаях:

- возвращения в Российскую Федерацию;
- административного выдворения за пределы России, депортации или реадмиссии;
- направления к месту лечения или обратно;
- сопровождения пассажира-инвалида к месту лечения или обратно;
- если пассажир направляется на похороны члена семьи и обратно;
- в иных тяжелых жизненных ситуациях.

Представляется обоснованным определить четкий перечень экстренных жизненных ситуаций, в которых допускается возможность приобретения и использования авиа- и железнодорожных билетов при предъявлении отрицательных ПЦР-тестов (например, смерть или болезнь близкого родственника, необходимость прохождения лечения в другом населенном пункте и др.).

При этом для таких категорий важно предусмотреть возможность прохождения исследования методом ПЦР в экспресс-формате на железнодорожных вокзалах или в аэропортах.

2. Представляется целесообразным уточнение сроков действия сертификатов, поскольку возможна ситуация, в которой на момент оформления проездного билета сертификат является действующим, однако к дате поездки (учитывая, что многие граждане приобретают билеты на летний период зимой)

срок его действия будет завершен. При этом по итогам прохождения пассажиром ревакцинации и предъявления нового сертификата при посадке не исключен отказ в перевозке ввиду несоответствия предъявленного сертификата указанному при приобретении билета. Законопроект не предусматривает решение для такой ситуации.

Кроме того, иностранные системы бронирования и иностранные авиакомпании не уполномочены запрашивать подтверждение в ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Указанное может привести к появлению дополнительных затруднений у граждан, которые будут покупать билеты, используя иностранные сервисы.

В законопроекте также не урегулирован порядок обжалования отказов в продаже проездных документов гражданам по причине отсутствия информации о сертификатах.

В этой связи важным видится внесение изменений, предусматривающих продажу авиа- и железнодорожных билетов без предъявления сертификатов, однако с обязанностью загрузить сертификат за 1 день до отправления поезда, а при авиаперелете – перед регистрацией на соответствующий рейс.

3. В законопроекте № 17358-8 не урегулирован вопрос оказания транспортных услуг гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим в иностранном государстве и вакцинированным зарубежными препаратами.

В статье 4 законопроекта № 17358-8 в отношении иностранных граждан установлена обязанность предъявлять результаты исследований методом ПЦР, однако гражданам Российской Федерации, вакцинированным иностранными вакцинами, после 1 февраля 2022 года указанная возможность, в случае принятия рассматриваемых законопроектов, будет недоступна (в силу проектируемой в законопроекте №17357-8 статьи 31.1 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения). При этом вакцинация двумя вакцинами (препаратами) в настоящее время научным сообществом не одобрена, что ставит граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в иностранных государствах и

вакцинированных иностранными вакцинами, в неравные условия по сравнению с иностранными гражданами.

4. В законопроекте № 17358-8 также не урегулирован порядок предоставления гражданам транспортных услуг по межрегиональным автобусным маршрутам. В данном ключе представляется целесообразным дополнить рассматриваемый законопроект положениями о предоставлении таких услуг в целях обеспечения безопасности пассажиров при длительных поездках.

5. С юридико-технической точки зрения спорным представляется дополнение статьи 107 Воздушного кодекса Российской Федерации положениями о механизме заключения с пассажиром договора перевозки, так как статья 107 Воздушного кодекса Российской Федерации носит название «Прекращение по инициативе перевозчика действия договора воздушной перевозки пассажира, договора воздушной перевозки груза», а проектируемые новеллы регулируют вопросы, выходящие за пределы исключительно прекращения договора перевозки. Возможно, целесообразно дополнить Воздушный Кодекс Российской Федерации одной статьей, регулирующей такой механизм заключения и расторжения договора перевозки, который предусматривает наличие у пассажира сертификата по аналогии с предлагаемыми в законопроекте изменениями в Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации.

**На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации рекомендует учесть вышеуказанные замечания и предложения при рассмотрении проектов федеральных законов № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» и при их доработке.**