



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325, тел. (3952) 241 615 E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 647  
От 31. 03.2017г.

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области  
С.Ф. Брилке

Уважаемый Сергей Фатеевич!

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона Иркутской области от 07.10.2009 № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» направляю доклад «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2016 году».

Документ также размещен на сайте Уполномоченного (ombudsman.r38.ru).

Приложение:

1. доклад «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2016 году»;
2. компакт диск.

*С. Фатеевич,*

В.А. Лукин

Ковалев  
(3952) 241 636

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	<u>1790</u>
Дата	<u>31.03.2017</u> г.
на	<u>179</u> листах, индекс <u>01/25</u>

Уполномоченный  
по правам человека в Иркутской области

## **ДОКЛАД**

О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и  
гражданина в Иркутской области в 2016 году

Иркутск 2017

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона Иркутской области от 07.10.2009 № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», представляю Губернатору Иркутской области, Законодательному Собранию Иркутской области, Правительству Иркутской области, прокурору Иркутской области, руководителю Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области, председателю Иркутского областного суда доклад «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2016 году».

В докладе освещаются проблемы соблюдения фундаментальных и иных прав и свобод человека в Иркутской области, приводятся сведения о рассмотрении Уполномоченным жалоб и обращений граждан, содержится информация о принимавшихся им мерах для восстановления нарушенных прав и свобод граждан, а также о мерах, направленных на совершенствование регионального законодательства.

Доклад подготовлен на основе информации, содержащейся в индивидуальных и коллективных обращениях, а также полученной от граждан непосредственно, в ходе личного приема Уполномоченным и гражданскими служащими аппарата Уполномоченного; сведений, полученных в ходе посещения мест принудительного содержания, психиатрических больниц и других учреждений; переписки Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления; публикаций средств массовой информации.

Высказанные в докладе оценки, суждения и предложения являются результатом анализа положения дел с соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в различных сферах жизнедеятельности.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем гражданам, общественным объединениям, государственным и муниципальным органам, а также учреждениям и организациям, предоставившим информацию или оказавшим иное содействие в подготовке настоящего доклада.

## Содержание

Вступление.....	5
Анализ обращений граждан к Уполномоченному.....	5
О проблемах соблюдения жилищных прав граждан.....	7
О проблемах переселения граждан из аварийного жилья .....	8
Об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в крупнопанельных многоквартирных домах 1-335-й серии.....	11
О предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	13
О предоставлении жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.....	19
О реализации прав граждан на бесплатное получение земельного участка в собственность для жилищного строительства.....	20
О проблеме переселения жителей пос. Чекановский города Братска из санитарно-защитной зоны .....	22
Об обеспечении жилищных прав граждан органами местного самоуправления Иркутской области.....	23
О нарушениях прав граждан при строительстве многоквартирных домов .....	26
О соблюдении прав граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.....	27
О проблемах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг.....	33
О реализации права некоторых категорий граждан на социальную защиту и помощь.....	41
О проблемах обеспечения прав граждан с ограниченными возможностями.....	42
О некоторых вопросах обеспечения прав пенсионеров.....	48
О проблемах финансовой поддержки опекунов и приемных родителей.....	49
О проблемах реализации прав отдельных категорий граждан на льготный проезд в городском пригородном транспорте.....	50
О деятельности учреждений социального обслуживания и социально ориентированных некоммерческих организаций.....	54
О проблемах реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области.....	56
О проблемах предоставления мер социальной поддержки гражданам, проживающим в неперспективных поселках Мамско-Чуйского района, в соответствии с законодательством Иркутской области.....	59
О соблюдении права на присвоение звания «Ветеран труда».....	63
О некоторых проблемах соблюдения трудовых прав граждан.....	66
О проблеме соблюдения права работников на получение заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда.....	73

О некоторых проблемах соблюдения права граждан на безопасные условия труда.....	75
О состоянии ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.....	82
О реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	90
Государственные областные медицинские учреждения, их материально-техническое состояние, укомплектованность медицинским оборудованием.....	99
Кадровая обеспеченность учреждений здравоохранения, соблюдение сроков ожидания медицинской помощи.....	102
Деятельность контролирующих органов в сфере здравоохранения .....	104
Об обращениях граждан по вопросам защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь .....	108
О проблемах соблюдения права граждан на благоприятную окружающую среду.....	120
Некоторые проблемы сохранения объекта всемирного наследия оз. Байкал.....	120
Состояние атмосферного воздуха.....	122
Охрана и воспроизводство лесных насаждений.....	126
Некоторые вопросы обеспечения населения качественной питьевой водой.....	128
Проблема утилизации твердых коммунальных отходов.....	130
О проблемах реализации прав граждан, содержащихся в учреждениях системы исполнения наказаний.....	132
О нарушениях прав осужденных на личную безопасность и охрану здоровья.....	133
О проблемах соблюдения прав осужденных на социальное обеспечение.....	139
О нарушениях права осужденных на обращение.....	142
Другие проблемы осужденных, связанные с отбыванием наказания.....	144
О проблемах материально-бытового обеспечения осужденных.....	146
О некоторых проблемах соблюдения трудовых прав осужденных.....	147
О проблемах соблюдения прав граждан в деятельности органов внутренних дел.....	152
О правовом просвещении населения Иркутской области.....	158
О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области.....	160
Заключение.....	171

## Вступление

Фундаментальные положения Конституции Российской Федерации о приоритете прав и свобод человека и гражданина в деятельности государственных и муниципальных органов являются для Уполномоченного отправной точкой в оценке положения дел в этой сфере на территории Иркутской области. Именно под таким углом зрения им рассматриваются и оцениваются решения и действия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц, влияющие на социальное самочувствие общества.

Он считает своей задачей представить гражданам, а также государственным и муниципальным органам, их должностным лицам информацию о существенных и системных нарушениях прав и свобод человека и гражданина, а также о нерешенных проблемах их обеспечения в нашем регионе.

Настоящий доклад отражает субъективное мнение Уполномоченного о положении дел, сформировавшееся на основе изучения большого количества устных и письменных обращений граждан, официальной информации государственных и муниципальных органов, публикаций в средствах массовой информации, а также результатов отдельных научных исследований, публичного обсуждения различных вопросов государственного и местного значения.

### 1. Анализ обращений граждан к Уполномоченному

В 2016 году Уполномоченному поступило 2 181 обращение. В сравнении с 2015 годом, рост составил 18 процентов. Однако следует отметить, что не все обращения граждан были связаны с жалобами на нарушения их прав. С другой стороны, часто в одной жалобе сообщалось о нескольких фактах нарушения прав человека в разных сферах. Из общего числа поступивших обращений 1 117 поданы в письменном виде, среди них 116 - коллективных, которые подписали 929 человек.

По данным статистики, на 10 000 жителей области приходится в среднем 0,9 жалобы, адресованной Уполномоченному по правам человека в Иркутской области. Показатели выше среднеобластного имеют Эхирит-Булагатский район - 2,7 (прежде всего, за счет обращений осужденных, отбывающих наказание в ФКУ ОИК-1 ГУФСИН России по Иркутской

области); Мамско-Чуйский район – 2,2; г. Иркутск - 1,6; г. Усть-Илимск - 1,3 жалобы.

27 процентов обращений были связаны с исполнением уголовных наказаний. Каждая пятая поступившая жалоба касалась жилищных прав и права на предоставление жилищно-коммунальных услуг надлежащего качества. Поводом для подачи 13-ти процентов жалоб стали нарушения прав граждан в сфере уголовного преследования (деятельность правоохранительных органов и судов). В каждой десятой жалобе речь шла о нарушениях прав в сфере социальной защиты и социального обеспечения. Более 8 процентов заявителей жаловались на нарушения прав в сфере трудовых отношений. Примерно 7 процентов граждан сообщали о фактах нарушения права на медицинскую помощь и охрану здоровья. Жалоб на нарушения иных прав граждан было существенно меньше. Примечательно практически полное отсутствие жалоб на нарушения политических прав и прав в сфере культуры и свободы творчества. При этом удельный вес жалоб по различным вопросам от их общего количества примерно соответствует показателям 2015 года. Это обстоятельство указывает на сохраняющиеся нерешенные проблемы в соответствующих сферах жизнедеятельности.

Сведения об удельном весе жалоб на нарушения некоторых социально-экономических прав граждан приведены на рисунке ниже.

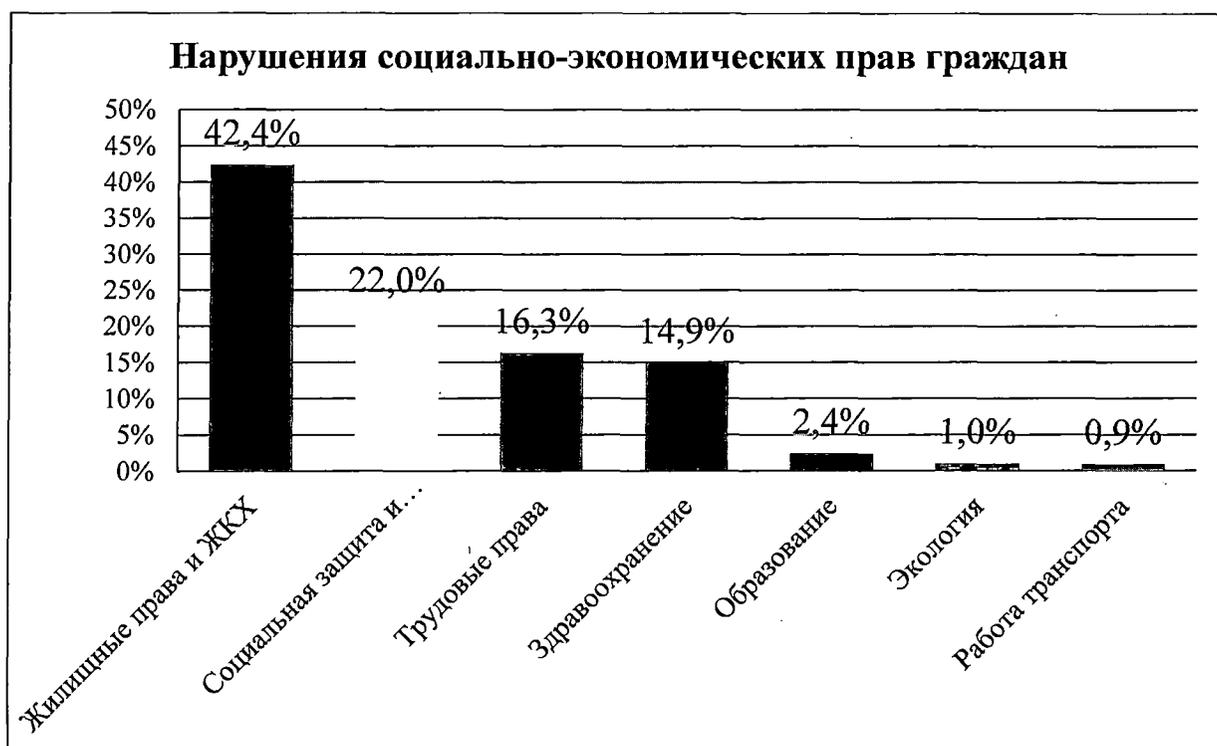


Рис. 1. Жалобы на нарушения социально-экономических прав граждан в 2016 г.

**Диаграмма обращений граждан к Уполномоченному по компетенции за 12 месяцев 2016 года**

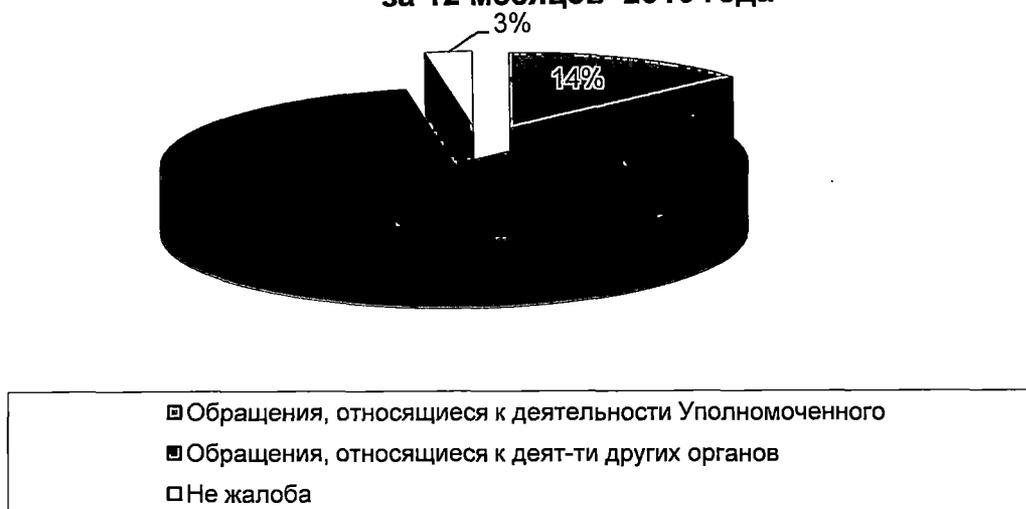


Рис.2. Подведомственность поступивших жалоб

**Сведения о лицах, обратившихся к Уполномоченному за 12 месяцев 2016 года**

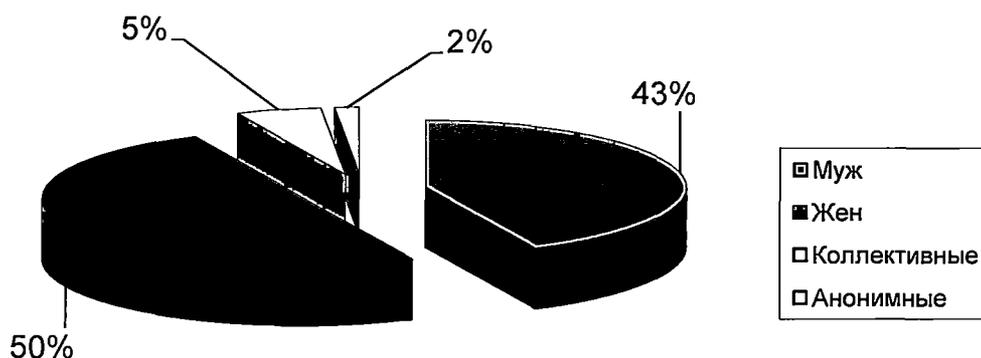


Рис.3. Сведения о лицах, обратившихся к Уполномоченному в 2016 году

## 2. О проблемах соблюдения жилищных прав граждан

Жилищные права граждан являются одними их наиболее важных, и по этой причине находятся на постоянном контроле Уполномоченного. Поступившие ему в 2016 году обращения, так или иначе связанные с этими правами, составили около 18 % от общего количества жалоб.

Уполномоченный ежегодно отражает в своих докладах состояние соблюдения прав в этой сфере и вынужден констатировать, что ситуация практически не улучшается.

Согласно ст. 40 Конституции РФ малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Однако на практике эта конституционная норма часто нарушается.

### **2.1. О проблемах переселения граждан из аварийного жилья**

В течение 2016 года Уполномоченному продолжали поступать жалобы граждан, проживающих в аварийном жилье. В некоторых из них сообщалось, что занимаемые ими жилые помещения были признаны аварийными до 1 января 2012 года, однако, как показывает практика расселения, до 1 сентября 2017 года всех заявителей не переселят.

*Жительница города Иркутска Ш. в жалобе писала: «Наш дом по ул. Дзержинского 11-б был включен в программу по переселению из ветхого и аварийного жилья 2004-2010г.г.. На дворе уже конец 2016 г., а «воз и ныне там». В 2017 году дом отметит столетний юбилей (!!!), 45 лет из которых я проживала в этом доме, и не припомню, чтобы его ремонтировали. Жить в таком аварийном доме становится просто невозможно. С потолка течет, пол проваливается. Ремонтировать, говорят, нецелесообразно».*

В ответ на запрос Уполномоченного мэру г. Иркутска по этой жалобе поступила информация от 17 октября 2016 г.: «В Перечень объектов ветхого и аварийного жилищного фонда города Иркутска по состоянию на 01.01.2003 г. ... был включен многоквартирный жилой дом, расположенный по адресу: г. Иркутск, ул. Дзержинского, 11-б. Указанный Перечень был принят к сведению, и носит рекомендательный характер.... По результатам рассмотрения предоставленных документов заключением комиссии от 09.12.2015 г. многоквартирный жилой дом, расположенный по адресу: г. Иркутск, ул. Дзержинского, 11-б, признан аварийным и подлежащим реконструкции..., в связи с чем расселить данный дом в 2004-2010 гг. не представлялось возможным. ... На сегодняшний день указанный многоквартирный дом не включен в перечень объектов аварийного жилищного фонда города Иркутска, планируемых к расселению...».

Есть основания полагать, что подобные ситуации в Иркутской области не единичны.

В ежегодном докладе Уполномоченного за 2012 год сообщалось:

*«По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, на 1 января 2012 года площадь жилищного фонда в Иркутской области составляет 52 729,3 тыс. кв. метров, в том числе: ветхого жилья – 3 679,4 тыс. кв. метров, аварийного жилья - 909,9 тыс. кв. метров. Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади жилищного фонда с 2006 по 2012 год увеличился на 1,4 процентных пункта и составил 8,6 %. Количество проживающих в аварийном жилищном фонде составило 45,8 тыс. человек.*

*Таким образом, для решения задачи, поставленной Президентом РФ в Указе № 600 от 07.05.2012г. и на заседании Госсовета от 23.12.2013 г. по расселению аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 01.01.2012 г., в срок до 1 сентября 2017 г. в регионе должно быть снесено не менее 909,9 тыс. кв. метров аварийного жилья, 45,8 тысячам проживающих в нем граждан необходимо предоставить жилую площадь».*

*«...в 2013 году Службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области (по распоряжению Правительства Иркутской области от 14 мая 2013 года № 201-рп) проведена инвентаризация аварийного жилищного фонда. По ее результатам, общая площадь заселенных аварийных жилых домов в регионе составила 680,9 тыс. кв. метров ... Из них 641,8 тыс. кв. метров - площадь аварийных многоквартирных домов.*

*Новые показатели снижают поставленные перед Правительством Иркутской области задачи по ликвидации аварийного жилья, однако и для их решения имеющегося финансирования недостаточно.*

*Анализируя работу Правительства Иркутской области по формированию программ, направленных на расселение граждан из жилых помещений, непригодных для проживания, следует отметить отсутствие должного учета аварийного жилья. Кроме того, частое изменение либо отмена программ вводит в заблуждение не только граждан, проживающих в таком жилье, но и органы местного самоуправления.*

*Особую озабоченность Уполномоченного вызывает произведенное на основании инвентаризации уменьшение объема аварийного жилищного фонда, подлежащего расселению».*

*В дальнейшем общая площадь заселенных аварийных многоквартирных жилых домов в регионе уменьшилась в официальных документах с 641,8 до 553,98 тыс. кв. метров. Таким образом, в документах государственного планирования региона указан объем аварийного жилья, подлежащего расселению до 1 сентября 2017 года, составляющий 60,8% от объема, зафиксированного в данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области. Следует заметить, что в последующем указанные данные органа статистики корректировке не подвергались.*

Уполномоченный имеет все основания считать, что при формировании региональных программ расселения аварийного жилья до 1 сентября 2017 года исходные данные о наличии соответствующего жилищного фонда были искусственно занижены в целях уменьшения объемов финансовых средств, необходимых для его ликвидации.

В ежегодном докладе за 2012 год Уполномоченный писал: «.... имеющаяся в распоряжении Уполномоченного информация позволяет усомниться в выполнимости поставленной задачи по ликвидации до 1 сентября 2017 года аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года».

В последующем Уполномоченный ежегодно в своих докладах обращал внимание органов власти на риск невыполнения задачи, поставленной Президентом России.

К сожалению, эти опасения оправдались. По данным министерства строительства и дорожного хозяйства Иркутской области, с начала реализации соответствующих региональных программ расселено 268 тыс. кв. метров аварийного жилья. Это составляет 29,5 % от его существующего объема на 1 января 2012 года, по данным статистики, 41,79 % от объема, первоначально запланированного к расселению, и 48,37 % от величины, зафиксированной в документах планирования после последних изменений.

Для решения задачи полного расселения в Иркутской области аварийного жилья, признанного таковым на 1 января 2012 года, необходимо расселить за 9 месяцев 2017 года как минимум 285 тыс. кв.м жилого фонда, а на самом деле, по мнению Уполномоченного, гораздо больше. Есть основания полагать, что, к сожалению, эта задача в полном объеме и в установленный срок решена не будет.

Невозможно оставить без внимания тот факт, что, по данным Фонда капитального ремонта Иркутской области, 1 287 многоквартирных жилых домов, включенных в Региональную программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных жилых домах на 2014 – 2043 г.г., имеют износ конструктивных элементов 70 и более процентов. Данное обстоятельство дает основания полагать, что многие из этих объектов по факту являются аварийными, должны быть исключены из Региональной программы капитального ремонта и расселены как аварийное жилье.

Уполномоченный еще раз вынужден отметить, что нарушаемые жилищные и иные права многочисленных граждан, проживающих в аварийном жилье, в 2017 году не будут восстановлены.

Эта ситуация сложилась по многим причинам как объективного, так и субъективного характера, однако, независимо от них, это отрицательно скажется на авторитете и доверии населения к органам власти.

## 2.2. Об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в крупнопанельных многоквартирных домах 1-335-й серии

В рамках программы Иркутской области «Доступное жилье на 2014-2020 годы» имеется подпрограмма «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2014 - 2018 годы.

Подпрограммой на начало 2014 года предусматривалось финансирование в объеме 2 402 993,0 тыс. рублей. К началу 2017 года от этих планов осталась сумма в размере 12 275,1 тыс. рублей. Планируемый объем финансирования Подпрограммы между 2013 и 2017 годами сократился в 196 раз. Указанное сокращение связано с тем, что в первых редакциях подпрограмма предусматривала наличие федерального финансирования, а в редакции, действующей на 31 декабря 2016 г., финансирование предполагается только из бюджета области и муниципальных образований. Ход изменения показателей программы отражен на рисунке 4:

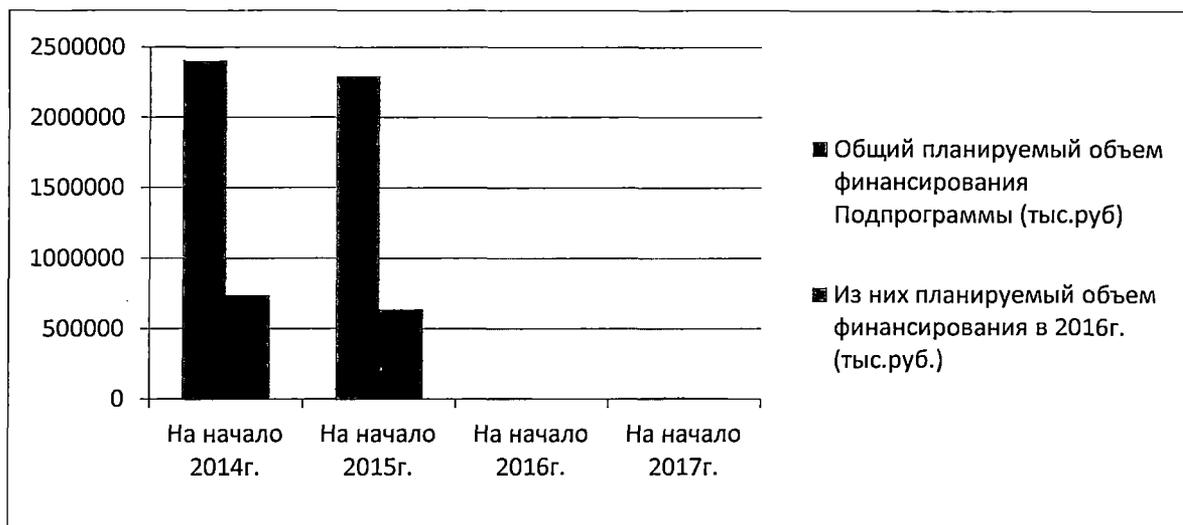


Рис. 4. Планируемый объем финансирования подпрограммы «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2014 - 2018 годы

В редакции Подпрограммы, действующей на начало 2017 года, предполагается, что в результате осуществления Подпрограммы будет усилена устойчивость 12 жилых домов, что явно не соответствует масштабу проблемы.

Согласно Постановлению администрации г. Шелехова от 29.09.2015 г. № 1394-па «Об утверждении муниципальной программы «Повышение устойчивости жилых домов в сейсмических районах Шелеховского городского поселения» на 2015 - 2017 годы» требовалось финансирование муниципальной программы в размере 128 338,13 тыс. руб. В результате реализации указанной программы планировалось переселение девяти восьмиквартирных домов.

Указанная программа г. Шелехова не была включена в областную Подпрограмму «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2014 - 2018 годы, так как после 2015 года указанная подпрограмма фактически прекратила свое существование.

Для общего понимания масштабов проблемы можно привести оценки, изложенные в Постановлении администрации Ангарского городского округа от 03.11.2016 г. № 2425-па «Об утверждении муниципальной программы Ангарского городского округа «Развитие жилищно-коммунального хозяйства» на 2017 - 2019 годы», что в случае 8-балльного землетрясения на территории Ангарского городского округа ущерб составит около 30 % от восстановительной стоимости жилищного фонда. При этом:

- 1) около 1 200 тыс. кв.м общей площади не подлежат восстановлению;
- 2) 1 200 тыс. кв.м получают «тяжелые» повреждения;
- 3) число пострадавших может составить 47 300 человек, в том числе погибших около 21 300 человек;
- 4) индивидуальный сейсмический риск для населения превысит уровень приемлемого риска в 43 раза.

На территории Ангарского городского округа имеется порядка 500 многоквартирных жилых домов серии 1-335, нуждающихся в повышении сейсмостойкости.

Всего на территории Иркутской области, по разным оценкам специалистов, как минимум, около 1 тысячи многоквартирных домов серии 1-335, и большинство из них нуждаются в сейсмоусилении. По имеющимся оценкам, в них проживает не менее 200 000 человек, т.е. в домах серии 1-335 проживает как минимум каждый 12-й житель Иркутской области.

Указанная проблема неоднократно освещалась в докладах Уполномоченного, и, исходя из вышеприведенных данных, положительной динамики в решении этой проблемы нет.

Несмотря на то, что в последнее время органы исполнительной власти Иркутской области декларируют намерение решать эту проблему, Уполномоченный считает, что Законодательное Собрание Иркутской

области, исходя из масштабов угрозы нарушения фундаментальных прав жителей домов серии 1-335, может выступить с законодательной инициативой для решения этой проблемы, так как за счет регионального и муниципальных бюджетов её решить в обозримой перспективе не представляется возможным.

### 2.3.0 предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

В Иркутской области действует подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2014 - 2020 годы», которая первоначально была рассчитана до 2018 года включительно. В ходе её реализации предполагалось ежегодно приобретать не менее 500 жилых помещений, что в совокупности должно было составить 2 892 жилых помещения за 4 года.

В редакции, действующей на начало 2017 года, указанная подпрограмма рассчитана до 2020 года, но ежегодное количество приобретаемого жилья после 2016 года резко упало.

Планируемое количество жилых помещений, приобретаемых в рамках реализации подпрограммы по годам, указано на рисунках 5 и 6.

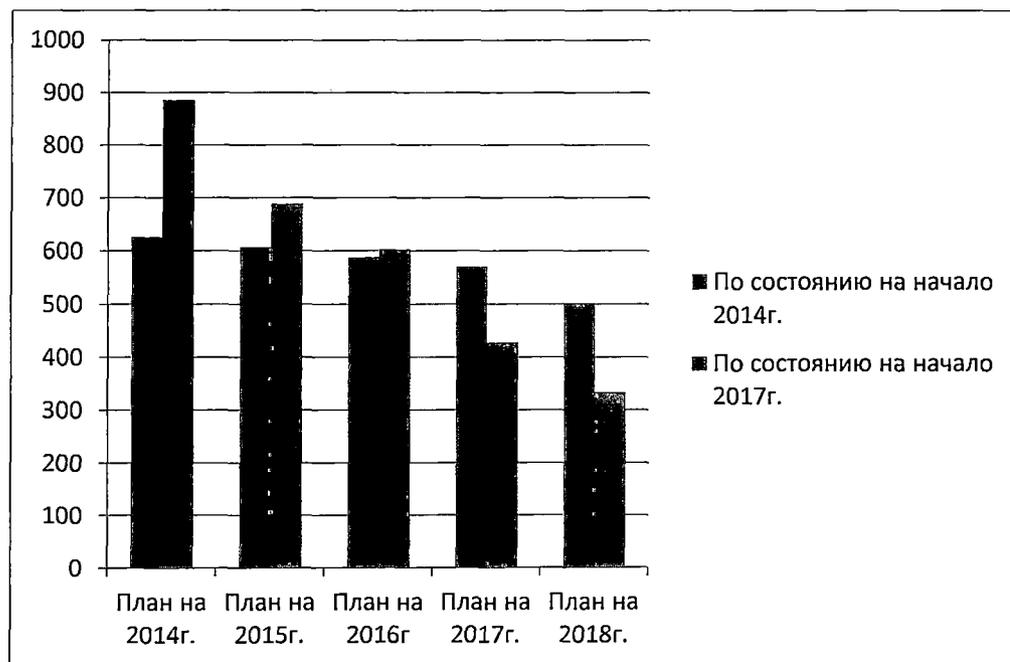


Рис. 5. Планируемое количество жилых помещений, приобретенных в рамках реализации подпрограммы

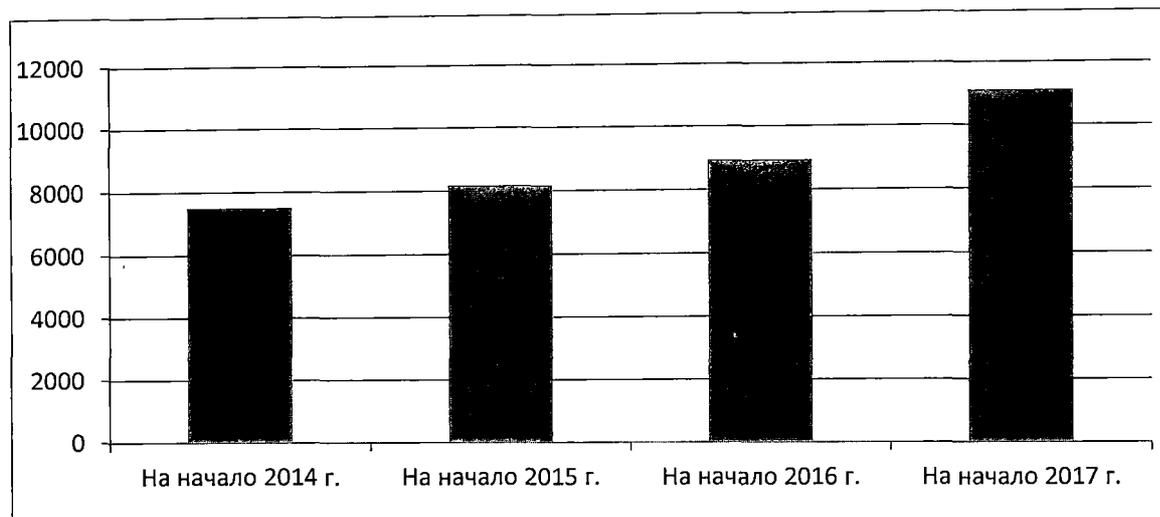


Рис. 6. Планируемое количество лиц из числа детей-сирот и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в предоставлении жилого помещения в первоначальной редакции подпрограммы

По данным регионального министерства социального развития, опеки и попечительства (далее - минсоцразвития), в Иркутской области, по состоянию на 31 декабря 2016 года, в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа (далее – лиц из числа детей-сирот), которые подлежат обеспечению жилыми помещениями специализированного жилого фонда Иркутской области, включены 12 452 человека, из них 8 581 человек к началу 2017 года достигли возраста 18 лет.

Таким образом, планы по предоставлению жилья лицам из числа детей-сирот, явно не соответствуют масштабам проблемы.

При рассмотрении обращений граждан Уполномоченным были выявлены нарушения федерального законодательства при формировании специализированного жилого фонда Иркутской области, что заведомо ухудшило положение лиц из числа детей-сирот.

*К Уполномоченному поступила жалоба гражданина из числа детей – сирот на неудовлетворительное состояние жилого помещения, предоставленного ему минимумом Иркутской области с многочисленными дефектами. Кроме прочего, заявитель указал, что постоянным местом его жительства до предоставления жилого помещения был п. Приморский Осинского района Иркутской области, а новое жилье находится в п. Бильчир, что причиняет заявителю неудобства, т.к. ухудшилась возможность общаться со своими родственниками.*

При рассмотрении жалобы было установлено, что 25 октября 2013 года на официальной электронной площадке РТС-тендер было опубликовано извещение о проведении открытого аукциона в электронной форме №

0134200000113006741 на участие в долевом строительстве многоквартирного жилого дома. В извещении не была указана вся обязательная информация в соответствии с требованиями законодательства. Данное обстоятельство практически исключило участие в аукционе иных застройщиков. В итоге аукцион был признан не состоявшимся, а с лицом, подавшим единственную заявку (ООО «Стройсервис»), 29 ноября 2013 г. заключен Государственный контракт № 2013.204624 на участие в долевом строительстве многоквартирных жилых домов.

ООО Стройсервис уже упоминался в докладе Уполномоченного за 2014 год, так как именно этот застройщик осуществил в 2013 году строительство 10-ти четырехквартирных домов ненадлежащего качества в п. Кутулик (данная проблема была освещена в докладах Уполномоченного за предыдущие годы). Эти жилые помещения также были приобретены минимуществом области для формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области для детей-сирот при весьма сомнительных обстоятельствах.

В нарушение условий, указанных в извещении, в соответствии с указанным государственным контрактом, Застройщик был обязан построить и передать министерству имущественных отношений Иркутской области (далее – минимущество) 8 жилых помещений, расположенных в двух 4-квартирных жилых домах, т.е. вместо частичного финансирования строительства одного многоквартирного жилого дома минимущество полностью профинансировало строительство двух многоквартирных домов. Заключение договора долевого строительства, вместо договора строительного подряда, исключило возможность осуществления контроля за качеством строительства со стороны минимущества Иркутской области (фактического заказчика) и, как следствие этого, в одном из домов жильцами впоследствии были обнаружены многочисленные дефекты. Качество строительства в итоге оказалось таково, что один из построенных домов не заселен и разрушается, а второй заселен только наполовину, так как дети-сироты, которые годами стоят в очереди на жилье, отказываются там жить.

Более того, в соответствии с областным законодательством, жилое помещение лицам из числа детей-сирот должно быть благоустроенным применительно к условиям населенного пункта и предоставляться им по месту их постоянного жительства. Обратившийся к Уполномоченному заявитель постоянно проживал в п. Приморский Осинского района Иркутской области, соответственно, должен был быть обеспечен жильем в п. Приморский, и жилье должно было быть оборудовано водопроводом (поскольку в населенном пункте он есть), но указанные два двухквартирных

дома были построены в соседнем поселке Бильчир, в котором водопровода нет. Заявитель был вынужден согласиться на квартиру без водопровода в соседнем поселке, так как на тот момент ему уже было 26 лет, а строительство ему жилого помещения в его родном поселке даже не предполагалось.

Таким образом, минимущество Иркутской области в 2013 году приобрело 8 квартир в поселке Бильчир для детей-сирот с нарушениями федерального законодательства, самоустранившись от осуществления контроля за качеством строительства, при том, что в этом населенном пункте не насчитывалось такого числа детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении. Как результат, 6 из 8 построенных квартир до настоящего времени фактически пустуют, а бюджету региона нанесен ущерб.

По вопросу системных недостатков в работе министерства имущественных отношений в сфере обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот Уполномоченным была направлена информация в Правительство Иркутской области.

Всего за 2016 год минимущество заключило 26 государственных контрактов долевого строительства и ни одного договора строительного подряда, что на примере строительства жилья в поселке Бильчир может свидетельствовать о нарушении прав лиц из числа детей-сирот и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей. Уполномоченный не исключает, что на принятие таких решений могла повлиять и коррупционная заинтересованность должностных лиц.

По состоянию на 31 декабря 2016 года в специализированном жилом фонде Иркутской области имеется 697 жилых помещений, предназначенных для предоставления лицам указанной категории и уже практически полностью заселенных. Между тем, что на учете в министерстве имущественных отношений Иркутской области, по состоянию на 31 декабря 2016 года, состоят 5 403 лица, имеющих право на получение жилого помещения из указанного фонда. Всего в течение 2016 года предоставлено 662 жилых помещения из специализированного жилого фонда Иркутской области лицам из числа детей-сирот.

Самая критическая обстановка с обеспечением лиц из числа детей-сирот жилыми помещениями сложилась в городе Иркутске (мэр Бердников Д.В.), где на учете (по состоянию на 31 декабря 2016 года) состоит 1 073 очередника, а в течение 2016 года лицам указанной категории не было предоставлено ни одного жилого помещения.

Кроме проблем в работе органов государственной власти Иркутской области, негативное влияние на решение вопроса обеспечения детей-сирот жильем влияет несовершенство областного законодательства.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» жилые помещения предоставляются лицам из числа детей-сирот по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

По письменному заявлению такого лица, достигшего 18-летия, жилое помещение должно быть предоставлено ему по окончании срока пребывания в образовательных организациях, организациях социального обслуживания, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо по окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях. То есть федеральный законодатель связал возникновение права на обеспечение жилым помещением только с наступлением у гражданина возраста 18 лет.

А вот Закон Иркутской области от 28 декабря 2012 г. № 164-ОЗ «О порядке обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (далее Закон № 164-ОЗ) связывает время предоставления жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения ещё и со временем постановки указанных лиц на соответствующий учет, что противоречит норме обозначенного выше федерального закона.

Минимущество Иркутской области, которое фактически предоставляет жилые помещения детям-сиротам, оправдывает невыполнение требований федерального законодательства в каждом отдельном случае тем, что имеются другие лица, которым в настоящее время жильё еще не предоставлено, и невозможно нарушить очередность без нарушения прав других лиц из числа детей-сирот.

Уполномоченный считает, что само по себе существование какой-либо очередности предоставления жилых помещений лицам указанной категории является нарушением норм Конституции РФ и федерального законодательства. Он полагает, что реализация этого права не может быть поставлена в зависимость от реализации аналогичного права других лиц.

По данному поводу Уполномоченным направлено обращение прокурору Иркутской области с просьбой обратиться в суд с административным иском о признании Закона № 164-ОЗ недействующим в части, противоречащей федеральному законодательству. Однако в своем ответе от 21.02.2017 г. № 21-125-2017 прокуратура Иркутской области сообщила, что она «не вправе произвольно решать вопрос об обращении в суд вне зависимости от наличия обращений граждан к прокурору, а также нарушений прав неопределенного круга лиц».

В целях оказания помощи лицам из числа детей-сирот, перед которыми государство не выполнило обязательств по обеспечению жилым помещением, в некоторых субъектах Российской Федерации (Хабаровский край, Новосибирская область, Воронежская область) приняты нормативные правовые акты, предусматривающие право на компенсацию арендной платы за наем жилого помещения лицам указанной категории до предоставления жилья. Уполномоченный считает, что в Иркутской области необходимо принятие аналогичных мер по предоставлению такой меры социальной поддержки этим гражданам.

Лица из числа детей-сирот в некоторых случаях, часто после продолжительного пребывания на учете для предоставления жилого помещения, обращаются в суд с требованием возложить на министерство имущественных отношений Иркутской области обязанность предоставить им жилье. До недавних пор их иски обычно удовлетворялись, и в дело вступали судебные приставы. Поскольку министерство имущественных отношений Иркутской области не обеспечивало добровольное исполнение решений судов, в соответствии со ст. 112 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», судебными приставами-исполнителями выносились постановления о взыскании с министерства исполнительский сбор. К сожалению, в Иркутской области сложилась судебная практика отмены постановлений судебных приставов-исполнителей по делам данной категории о взыскании исполнительского сбора, в связи с чем решения судов, не исполненные минимумом добровольно, не исполняются судебными приставами-исполнителями принудительно.

Всего по состоянию на 31 декабря 2016 г. в УФССП по Иркутской области находилось 86 исполнительных производств в отношении минимумства Иркутской области и органов местного самоуправления по предоставлению жилья лицам из числа детей-сирот и лицам из числа детей, оставшихся без попечения родителей.

#### 2.4. О предоставлении жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей

Уполномоченному регулярно поступают жалобы граждан, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на нарушение их прав на предоставление жилищной субсидии.

В 2016 году изъявили желание получить жилищные сертификаты 4 720 человек, в том числе 1 077 – инвалиды первой, второй группы и инвалиды с детства; 3 101 – пенсионеры; 1 – гражданин, признанный в установленном порядке безработным; 541 – работающие граждане.

На финансирование социальных выплат для приобретения жилья гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, из федерального бюджета Российской Федерации на 2016 год Иркутской области выделено 299 778, 3 тыс. рублей. На конец года выдано 146 государственных жилищных сертификатов на сумму 299 260, 8 тыс. рублей. Реализовано 144 государственных жилищных сертификата на сумму 294 076, 24 тыс. рублей.

Приведенные данные о реализации федеральной целевой программы «Жилище» в Иркутской области позволяют сделать вывод о том, что граждане, нуждающиеся в получении жилищных субсидий в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», будут вынуждены ожидать их предоставления долгие-долгие годы.

По состоянию на 1 января 2017 года в министерстве социального развития, опеки и попечительства Иркутской области состоят на учете для получения сертификата 12 120 семей (28 509 человек). При этом они распределены по всем очередям следующим образом:

- в первой очереди (инвалиды) – 2 048 семей (4 939 человек), год постановки на учет первой в очереди семьи 1995 г.;
- во второй очереди (пенсионеры) – 7 824 семьи (17 885 человек), год постановки на учет первой в очереди семьи 1994 г.;
- в третьей очереди (безработные) – 1 семья (4 человека), год постановки на учет первой в очереди семьи 2011 г.;
- в четвертой очереди (работающие) – 2 247 семей (5 681 человек), год постановки на учет первой в очереди семьи 1994 г.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, в 2017 году из федерального бюджета в рамках реализации федеральной целевой программы «Жилище»

предусмотрены 264,7 млн. рублей на 146 государственных жилищных сертификатов на переселение граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Представляется, что Правительству Иркутской области следует занимать более активную позицию в работе с федеральным центром, при этом привлекать депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации для решения данного вопроса, в целях предоставления жилищных субсидий гражданам, имеющим право на их получение.

#### **2.5. О реализации прав граждан на бесплатное получение земельного участка в собственность для жилищного строительства**

Закон Иркутской области от 28 декабря 2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее Закон № 146-ОЗ) определяет случай бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Иркутской области или в муниципальной собственности (далее – земельные участки), в собственность граждан, в том числе граждан, имеющих трех и более детей; порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно (далее – земельный учет); порядок снятия граждан с земельного учета; порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно; основания для отказа в предоставлении земельных участков гражданам в собственность бесплатно; предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно.

Уполномоченный полагает, что указанный закон противоречит федеральному земельному законодательству, кроме того, содержит коррупциогенные факторы.

Главным недостатком Закона № 146-ОЗ является отсутствие указания на срок с момента подачи лицом, принадлежащим к льготной категории, заявления о постановке на соответствующий земельный учет до фактического предоставления земельного участка. Таким образом, министерство Иркутской области и органы местного самоуправления, осуществляющие предоставление земельных участков в собственность граждан бесплатно, могут фактически бездействовать, пользуясь отсутствием регламентации срока предоставления земельного участка, тем самым нарушая земельные права льготных категорий граждан.

Также бесспорным коррупциогенным фактором является описание функций уполномоченного органа в части проведения кадастровых работ

(формированию земельного участка) по формуле «вправе». Таким образом, уполномоченные органы, которые фактически предоставляют льготникам земельные участки в собственность бесплатно, могут сформировать земельный участок за счет соответствующего бюджета, а могут переложить эту обязанность на льготника. Стоимость кадастровых работ, по оценке Уполномоченного, зависит от многих факторов, порой может составлять до 70 тысяч рублей. Нет никакой гарантии, что должностные лица уполномоченного органа, принимающие решение о проведении кадастровых работ за счет бюджета, не будут принимать такое решение по коррупционным соображениям, в зависимости от получения взятки со стороны заинтересованного в получении земельного участка «льготника». Уполномоченный отмечает, что законодательство гарантирует предоставление льготным категориям населения сформированного земельного участка в собственность бесплатно.

Противоречия областного Закона № 146-ОЗ требованиям федерального законодательства, по инициативе Уполномоченного, неоднократно были предметом рассмотрения комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области. Работа по подготовке изменений в указанный закон продолжается.

Кроме прочего, в обсуждаемом законе указано, что при предоставлении земельных участков в собственность граждан бесплатно организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения в границах населенных осуществляются органами местного самоуправления.

К сожалению, в этом законе не указан срок, в течение которого после предоставления земельного участка органы местного самоуправления обязаны обеспечить его инфраструктурой, что уже само по себе является коррупциогенным фактором. Органы местного самоуправления не выполняют эти свои обязательства и не несут за это никакой ответственности. Таким образом, норма закона превращается в пустую декларацию, на что неоднократно обращал внимание Президент России В.В. Путин при освещении вопроса о выделении земель многодетным семьям.

Всего на земельном учете министерства имущественных отношений Иркутской области для бесплатного предоставления земельного участка, по состоянию на 31 декабря 2016 г., состоят 9 220 льготников, из них 6 252 человек состоят на земельном учете как многодетная семья. Всего в 2016 году министерством были предоставлены в собственность бесплатно 237 земельных участка, из них 222 заявителя самостоятельно сформировали свои земельные участки и поставили их на кадастровый учет. Таким образом,

количество льготников, реально бесплатно получивших земельные участки (не потративших деньги на формирование земельного участка), - всего 15 человек. Остающиеся на учете 9 220 льготников, скорее всего, не могут себе позволить потратить десятки тысяч рублей на кадастровые работы по формированию земельного участка.

Подобная ситуация складывается и при решении данных вопросов и органами местного самоуправления.

На 31 декабря 2016 г. 72 % лиц, получивших земельные участки в собственность бесплатно от органов местного самоуправления, осуществили самостоятельную постановку земельных участков на кадастровый учет. Парадоксальная ситуация сложилась в Жигаловском районе (мэр Федоровский И.Н.), где 28 льготников в 2016 году самостоятельно провели кадастровые работы, сформировав земельные участки и потратив свои деньги, но при этом земельные участки в 2016 году фактически получили только трое.

Всего по Иркутской области на земельном учете для получения земельного участка бесплатно, по состоянию на 31 декабря 2016 года, состоит более 12 000 человек.

#### **2.6. О проблеме переселения жителей п. Чекановский города Братска из санитарно-защитной зоны**

В поле зрения Уполномоченного многие годы находится ситуация с переселением из санитарно-защитной зоны Братского алюминиевого завода жителей поселка Чекановский г. Братска (мэр Серебренников С.В.).

Несколько десятилетий (как минимум с 80-х годов XX века) эта проблема не решалась. И полностью не решена до настоящего времени.

Братским городским судом 2 сентября 2011 г. по иску Западно-Байкальского межрайонного прокурора вынесено решение о возложении на ОАО «РУСАЛ Братский алюминиевый завод», как на лицо, должное обеспечивать надлежащее формирование санитарно-защитной зоны и установленный режим санитарно-защитной зоны, а также на администрацию муниципального образования города Братска, как на лицо, реализующее полномочия собственника муниципального имущества, обязанности переселить жителей района Чекановский города Братска.

В решении суда, полностью удовлетворившего требования Западно-Байкальского межрайонного прокурора, первоначально было указано, что жители поселка Чекановский должны быть переселены до 31 декабря 2015

года. Впоследствии оба ответчика обратились в суд с просьбой продлить срок исполнения решения суда до 31 декабря 2017 года. Братским городским судом последовательно, 25 декабря 2015 года и 9 марта 2016 года, в отсутствие Западно-Байкальского межрайонного прокурора, были вынесены определения о продлении срока исполнения решения суда. Никаких объективных причин продления срока исполнения решения суда, кроме того факта, что за два года оно не было исполнено, ответчиками в суд не было представлено.

На основе анализа действий государственных органов и органов местного самоуправления у Уполномоченного есть основания полагать, что решение Братского городского суда не будет исполнено срок, и все жители Чекановского опять не будут переселены к 31 декабря 2017 года. Хотя нужно отметить, что значительная их часть все-таки переселена. По фактам нарушения прав жителей поселка Чекановский Уполномоченный обратился к прокурору Иркутской области, а также направил письмо мэру города Братска с просьбой провести совещание по обсуждению исполнения решения Братского городского суда с представителями администрации города Братска, представителями ОАО «РУСАЛ Братский алюминиевый завод», представителями Западно-Байкальской межрайонной прокуратуры и представителя Уполномоченного.

#### **2.7. Об обеспечении жилищных прав граждан органами местного самоуправления Иркутской области**

Согласно ст. 49 ЖК РФ малоимущим гражданам, признанным по установленным законом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном ЖК РФ порядке. Малоимущими гражданами в этих целях являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. Согласно данным, предоставленным органами местного самоуправления Иркутской области, в муниципальном жилом фонде, предназначенном для передачи по договору социального найма, свободно от нанимателей только 1,8 % жилья. Свободные жилые помещения, как

правило, расположены на территории тех муниципальных образований, откуда население активно уезжает.

Жилые помещения по договорам социального найма предоставляются только гражданам, которые приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. По состоянию на 31 декабря 2016 года на учете в органах местного самоуправления Иркутской области состоит примерно 20 000 очередников (без учета членов семьи).

Анализ полученной из муниципалитетов информации о количественном составе и структуре жилого фонда муниципальных образований, которая была запрошена при подготовке доклада, дает основания полагать, что органы местного самоуправления сами зачастую не владеют в полном объеме этими сведениями. В отчетности, которую предоставляют некоторые муниципальные образования, из года в год повторяются одни и те же показатели абстрактных квадратных метров. По мнению Уполномоченного, данное обстоятельство самым негативным образом влияет на реализацию гражданами их жилищных прав, а также на планирование государственной жилищной политики.

Однако главной причиной нарушения права малоимущих и некоторых других категорий граждан на предоставление им жилых помещений по договорам социального найма является фактическое отсутствие у органов местного самоуправления ресурсов для решения этой проблемы.

*Уполномоченному поступила жалоба гражданки Н., в которой она сообщала, что состоит в администрации г. Иркутска в очереди на получение жилья с 1965 года. То есть за полвека человек не получил жилье, и Уполномоченный не располагает данными, будет ли оно вообще предоставлено.*

В ходе рассмотрения обращений граждан Уполномоченным также выявлено, что в отдельных органах местного самоуправления отсутствуют нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок ведения учета лиц, претендующих на получение жилого помещения по договору социального найма.

Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, является муниципальной услугой.

Таким образом, обеспечение жилыми помещениями малоимущих граждан, проживающих на территории муниципального образования, является муниципальной услугой, предоставляемой органами указанного муниципального образования.

В соответствии с п.1 ч.1 ст. 6 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

Таким образом, отсутствие административного регламента, регулирующего ведение учета лиц для предоставления жилого помещения по договору социального найма, создает предпосылки к нарушению прав граждан.

В результате отсутствия соответствующего регламента сложилась характерная ситуация в г. Иркутске, где в 2015 году произошло объединение соответствующего учета, который велся обособленно по каждому району города, в единую очередь. В результате произошло массовое изменение номеров очередности (в большую сторону) состоящих на учете лиц. При этом отсутствует нормативный акт, который бы регламентировал этот процесс. Более того, отсутствует нормативный акт, который бы устанавливал ответственных за ведение указанного учета. Изменение очередности лиц, состоящих на учете для предоставления жилого помещения по договору социального найма, вместе с непрозрачностью самой процедуры приводит к обоснованному возмущению очередников.

Кроме жилищного фонда, предназначенного для предоставления по договорам социального найма, жилищное законодательство предусматривает возможность использования органами власти и органами местного самоуправления маневренного жилого фонда.

В соответствии со ст. 95 ЖК РФ, жилые помещения маневренного фонда предназначены для временного проживания:

1) граждан в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма;

2) граждан, утративших жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения,

и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жилые помещения являются для них единственными;

3) граждан, у которых единственные жилые помещения стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств;

4) иных граждан в случаях, предусмотренных законодательством.

По состоянию на 31 декабря 2016 года маневренный жилой фонд из 42 муниципальных районов и городских округов Иркутской области имеется только на территории Нижнеудинского, Нижнеилимского, Усть-Илимского, Тулунского, Усольского, Иркутского районов, в г. Иркутске и г. Ангарске, при этом свободных от жильцов (готовых принять людей) всего 16 квартир.

Таким образом, можно утверждать, что у органов местного самоуправления нет ресурсов для предоставления жилых помещений гражданам в случае возникновения ситуаций, описанных в ст. 95 ЖК РФ, что указывает на угрозу либо фактическое нарушение их жилищных прав.

## **2.8. О нарушениях прав граждан при строительстве многоквартирных домов**

Имеют место случаи, когда частные застройщики допускают нарушения жилищных прав граждан в ходе реализации прав и обязанностей, возникающих в результате заключения сделок. Наиболее часто подобные нарушения возникают в ходе заключения договоров долевого строительства.

Правоотношения, связанные с долевым строительством, регулируются Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», а также другими нормативными правовыми актами.

По состоянию на 1 января 2016 года в реестре граждан, чьи денежные средства были привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права были нарушены, состояло 104 человека. По состоянию на 31 декабря 2016 года в указанном реестре состояло 45 граждан. Всего в течение 2016 года Служба государственного строительного надзора Иркутской области обратилась в суд в защиту интересов указанной категории лиц 61 раз. Небольшое число граждан, состоящих на указанном учете, по мнению Уполномоченного, не отражает реальной ситуации, что связано с заявительным характером постановки на учет, о чем многие участники долевого строительства просто не знают.

Уполномоченный считает, что проблемы, возникающие у дольщиков, часто связаны с недостатками в правовом регулировании и деятельности органов, призванных осуществлять государственный надзор в этой сфере.

Кроме того, у граждан часто возникают претензии в связи со строительством жилых домов, не соответствующих установленным требованиям.

По состоянию на 1 января 2016 года в Иркутской области имелись 426 объектов капитального строительства, при строительстве или реконструкции которых работы и строительные материалы не соответствовали требованиям технических регламентов, проектной документации, что создавало угрозу жизни и здоровью людей.

По состоянию на 31 декабря 2016 года указанный показатель снизился до 366 объектов капитального строительства. За год было выявлено 243 объекта, строившихся незаконно, без разрешения на строительство. При этом Служба государственного строительного надзора Иркутской области всего один раз обратилась в суд с иском о сносе самовольных построек.

Среди причин такого положения дел, по мнению Уполномоченного, длительная и затратная процедура получения застройщиком заключений, согласований и разрешений, а также неплохая перспектива узаконить возведённое строение после окончания его строительства через суд. Подобную практику, особенно в отношении строительства многоквартирных жилых домов, нельзя признать нормальной.

#### **2.9.О соблюдении прав граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах**

В соответствии с Законом Иркутской области от 27 декабря 2013 года № 167-ОЗ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области» (далее - Закон Иркутской области от 27 декабря 2013 г. № 167-ОЗ) в области проводится работа по организации капитального ремонта, основанная на финансировании капитального ремонта за счет средств собственников помещений в многоквартирных домах.

Региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области на 2014-2043 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 20 марта 2014 года № 138-пп, в ред. от 28 декабря 2016 года (далее – Региональная программа), с учетом актуализации 2016 года, включает 15 040

многоквартирных домов, расположенных на территории 125 муниципальных образований Иркутской области.

В 2016 году, в рамках реализации утвержденного приказом министерства жилищной политики области от 25 мая 2015 года № 45 – мпр второго краткосрочного плана реализации Региональной программы, проведен капитальный ремонт 143 многоквартирных домов общей площадью 669 617,9 кв. м, с численностью проживающих 16,5 тыс. человек.

Необходимо отметить, что указанным планом было предусмотрено проведение капитального ремонта 145 многоквартирных домов, однако собственники двух домов отказались от работ по капитальному ремонту общего имущества в связи с высоким уровнем износа строительных конструкций и инженерных коммуникаций домов.

Всего, в рамках Региональной программы, с начала её реализации выполнен ремонт 238-ми многоквартирных домов, в которых проживает 24,1 тыс. человек.

Приказом министерства жилищной политики области от 29 марта 2016 года № 25-мпр (в ред. от 14 ноября 2016 года № 150-мпр) был утвержден третий Краткосрочный план реализации в 2016 году Региональной программы, который предусматривает проведение капитального ремонта 343 многоквартирных домов в срок до 31 декабря 2017 года.

В ноябре 2016 года Фондом капитального ремонта были начаты процедуры, необходимые для его выполнения.

Вместе с тем, реальна угроза нарушения сроков реализации мероприятий Региональной программы. До 2043 года необходимо отремонтировать 15 040 домов. Несложный подсчет показывает, что среднее количество домов, ремонт которых нужно осуществлять ежегодно, – более 500.

Требующим принятия более действенных мер остается вопрос собираемости взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах.

По информации Фонда капитального ремонта, по состоянию на 1 января 2017 года общая задолженность собственников жилых помещений в многоквартирных домах составила 1 990 491,7 тыс. рублей, в том числе за помещения, находящиеся в собственности физических лиц – 1 901 175,4 тыс. рублей, юридических лиц – 2 491,9 тыс. руб., а также в федеральной собственности – 8 038,5 тыс. рублей, в региональной собственности – 2 916,3 тыс. рублей, в муниципальной собственности – 75 869,6 тыс. рублей.

Собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества, который подлежал оплате физическими лицами, за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2016 года составила 62,12 %.

Минимальный процент собираемости взносов в Нукутском районе (мэр Гомбоев С.Г.) - 5,77 %, максимальный - в г. Свирск (мэр Орноев В.С.) - 77,36 %.

На уровень собираемости взносов от физических лиц, по мнению Уполномоченного, влияют многие факторы, среди которых: уровень платежеспособности собственников жилья, информированность граждан о последствиях неуплаты взносов, а также степень доверия жителей к органам власти в целом.

Согласно данным Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, общая сумма задолженности по взносам на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, взысканная с граждан в 2016 году, составила 1,9 млн. руб.

Однако требование об оплате взноса на капитальный ремонт в равной мере обязательно не только для граждан, но и для органов государственной власти и органов местного самоуправления – за помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности соответственно.

Что можно требовать от граждан, если государство само не выполняет этих обязательств.

Собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за помещения, находящиеся в федеральной собственности, за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2016 года составила 49,08 %.

В частности, в Иркутской области таким должником является Министерство обороны России. По вопросу взыскания сложившейся задолженности Фонд капитального ремонта вынужден был обратиться в суд.

Решением Арбитражного суда Забайкальского края от 6 октября 2016 года, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, с Федерального государственного казенного учреждения «Сибирское территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны Российской Федерации в пользу Фонда капитального ремонта был взыскана задолженность за период с 1 сентября 2014 года по 31 марта 2016 года в сумме 2 687 945 руб. 75 коп.

За помещения, находящиеся в собственности Иркутской области, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2016 года составила - 68,45 %.

Не производилась оплата взноса за помещения, находящиеся в собственности области и расположенные в г. Бодайбо, Бодайбинском, Усольском, Усть-Кутском и Чунском районах.

За помещения, находящиеся в муниципальной собственности, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2016 года составила 78,44 %.

Минимальная собираемость взноса: г. Саянск - 10,17 % (мэр Боровский О.В.), Мамско-Чуйский район - 7,86 % (мэр Сергей А.Б.), Братский район - 6,9 % (мэр Баловнев А.С.), г. Усть-Илимск - 5,85 % (мэр Тулубаев В.К.).

Не производилась совсем оплата взноса за помещения, находящиеся в муниципальной собственности и расположенные в г. Черемхово - задолженность на 31 декабря 2016 года составляет 18 721 325,16 руб. (мэр Семенов В.А.), в Аларском районе - 24 948,28 руб. (мэр Футорный А.В.), в Усть-Удинском районе - 23 181,6 руб. (мэр Чемезов С.Н.).

Формируемая органами власти и органами местного самоуправления задолженность по взносам вынуждает Фонд капитального ремонта обращаться в суд.

На сайте Арбитражного суда Иркутской области размещено решение о взыскании в пользу Фонда капитального ремонта с администрации Лесогорского муниципального образования Чунского района (глава администрации – Белоусова Т.В.) задолженности по взносам за капитальный ремонт в сумме 4 826 руб., и расходов по уплате государственной пошлины в размере 2 000 руб., которые стали дополнительной нагрузкой на местный бюджет и составили почти половину от взысканной суммы задолженности по взносам.

Неисполнение органами власти обязанности по уплате взносов на капитальный ремонт за жилые помещения, находящиеся в муниципальной и государственной собственности, уменьшает объем средств, который Фонд капитального ремонта вправе израсходовать в течение года на ремонт домов, в которых проживают граждане, что отражается на реализации их права на капитальный ремонт домов и, соответственно, на условиях их проживания.

Кроме того, задолженность органов власти по уплате взносов на капитальный ремонт за жилые помещения, находящиеся в муниципальной и государственной собственности, может препятствовать переносу капитального ремонта дома на более ранний срок при наличии технических на это показаний (одно из условий переноса - уровень исполнения собственниками обязательств по уплате взносов должен быть не ниже 90%).

К примеру, на официальном сайте Фонда капитального ремонта имеется информация о том, что жители микрорайона Зеленый в Иркутске, где большая часть домов находится в собственности Минобороны, не могут добиться переноса сроков капремонта домов на более ранние ввиду задолженности государственного органа по уплате взносов за ведомственное жилье.

Кроме того, согласно статье 158 Жилищного кодекса РФ, при переходе права собственности на помещение в многоквартирном доме к новому собственнику переходит обязательство предыдущего собственника по оплате расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома, в том числе не исполненная предыдущим собственником обязанность по уплате взносов на капитальный ремонт.

В силу указанной нормы неисполненная органами власти обязанность по уплате взноса при переходе права собственности на помещение к гражданину, например, в порядке приватизации, возлагается в полном объеме на гражданина.

С учетом изложенного, Уполномоченный настоятельно рекомендует органам государственной власти и органам местного самоуправления принять исчерпывающие меры для погашения задолженности по взносам на капитальный ремонт общего имущества.

Актуальным и требующим своего решения является вопрос включения в Региональную программу домов, фактически аварийных, но не признанных таковыми в установленном законом порядке.

В Ежегодном докладе по итогам работы за 2015 год Уполномоченный уже отмечал необходимость объективной и своевременной оценки состояния домов в целях установления фактического количества аварийного жилищного фонда и, соответственно, внесения изменений в Региональную программу. Однако ничего не изменилось.

Так, согласно информации, предоставленной Фондом капитального ремонта, 1 287 многоквартирных домов из 15 040 включенных в Региональную программу (т.е. 8,5 % от общего количества), имеют 70 и более процентов общего износа конструктивных элементов.

Фактическое состояние многоквартирного дома определяется только при визуальном обследовании, соответственно, можно предполагать, что количество фактически аварийных домов, включенных в Региональную программу, может быть больше, чем названное.

Вариантом решения проблемы представляется внесение изменений в Закон Иркутской области от 27 декабря 2013 года № 167-ОЗ, на основании статьи 168 Жилищного кодекса РФ, предоставляющей право субъекту

Российской Федерации не включать в региональную программу капитального ремонта многоквартирные дома, физический износ основных конструктивных элементов (крыша, стены, фундамент) которых превышает семьдесят процентов, и (или) многоквартирные дома, в которых совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов и внутридомовых инженерных систем, входящих в состав общего имущества в многоквартирных домах, в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений превышает стоимость, определенную нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

При этом, в силу требований указанной статьи Жилищного кодекса РФ, не позднее чем через шесть месяцев со дня утверждения региональной программы капитального ремонта или принятия решения об исключении многоквартирных домов из такой программы нормативным правовым актом субъекта России должны быть определены порядок, сроки проведения и источники финансирования реконструкции или сноса этих домов либо иных мероприятий, предусмотренных законодательством РФ и обеспечивающих жилищные права собственников жилых помещений и нанимателей жилых помещений по договорам социального найма в этих домах.

Другой вариант решения обозначенной проблемы: организация работы по обследованию многоквартирных домов на предмет их аварийности в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденным постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47.

Для решения указанной проблемы Уполномоченный рекомендует службе государственного жилищного надзора Иркутской области рассмотреть вопрос реализации предоставленного полномочия по подготовке и представлению в соответствующую Межведомственную комиссию заключения о наличии оснований для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, по вопросам, отнесенным к компетенции службы.

Наличие в Региональной программе фактически аварийных домов - это не только вопрос ремонта или расселения дома, это вопрос уплаты собственниками помещений взносов на капитальный ремонт либо возвращения им уже выплаченных денежных средств, при исключении дома из программы как аварийного.

Положение статьи 40 Конституции России об обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления создавать условия для осуществления права на жилище означает обращенное к этим

органам требование об установлении таких правовых механизмов, которые позволяли бы обеспечивать сохранность жилищного фонда.

Действующим законодательством, в том числе и Законом Иркутской области от 27 декабря 2013 года № 167-оз, не определены органы, надзирающие за качеством проводимого капитального ремонта. Внешний государственный надзор за данной сферой деятельности регионального оператора не предполагается. Фонд капитального ремонта и подрядные организации, по договору с Фондом, осуществляют строительный контроль. Однако в ряде случаев он может быть необъективным.

Поэтому Уполномоченный предлагает рассмотреть вопрос об изменении нормативного регулирования в части установления государственного надзора за качеством проводимого капитального ремонта многоквартирных домов, а также об усилении общественного контроля со стороны собственников жилья.

Еще один вопрос, на который Уполномоченный считает необходимым обратить внимание региональных органов власти и Фонда капитального ремонта - о проведении, в рамках капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, работ, направленных на обеспечение доступной среды для граждан с ограниченными возможностями здоровья.

#### **2.10. О проблемах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг**

Повышение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, их доступности является целью государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2012 года № 600.

В 2016 году Уполномоченному поступило 124 обращения граждан по вопросам, связанным со сферой предоставления жилищно-коммунальных услуг (более 5% от общего количества). Из них наибольшее - это обращения относительно нарушений при начислении платы за жилищно-коммунальные услуги, некачественного предоставления коммунальных услуг, незаконности решений общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах.

По мнению Уполномоченного, обеспечение соблюдения требований законодательства и прав граждан в сфере начисления и взимания платы за жилищно-коммунальные услуги остается одной из приоритетных задач. Особая роль в её решении отводится службе государственного жилищного надзора Иркутской области (далее – жилнадзор)

Согласно информации, предоставленной жилнадзором, при проведении проверок в отношении управляющих компаний, ресурсоснабжающих организаций и товариществ собственников жилья (далее - ТСЖ) в 2016 году было выявлено 532 нарушения порядка расчета размера платы за жилищные и коммунальные услуги.

По результатам выданных жилнадзором предписаний об устранении нарушений при начислении платы за жилищно-коммунальные услуги управляющими компаниями, ресурсоснабжающими организациями и ТСЖ на лицевые счета жителей области в 2016 году произведены возвраты средств на сумму 13 102 121 руб. (в 2015 г. - 15 080 923,22 руб.).

Уполномоченный обеспокоен нарушениями прав граждан при взыскании сформировавшейся у них задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги.

*К Уполномоченному обратился житель г. Иркутска Г. с жалобой на отказ управляющей организации ООО «Приоритет» в выдаче справки о составе семьи. Основанием отказа была задолженность по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги.*

*Исходя из доводов жалобы, в рамках оказания правовой помощи, Уполномоченный обратился к директору управляющей организации, указав на допускаемое нарушение закона и прав заявителя. К сожалению, только после обращения Уполномоченного в прокуратуру, поддержавшую его доводы, и применения мер прокурорского реагирования (директору управляющей организации было внесено представление об устранении нарушений закона) заявителю выдали необходимую ему справку.*

Часто способы понуждения граждан к погашению задолженности, применяемые управляющими организациями, не соразмерны степени вины гражданина в ее формировании и не учитывают трудную ситуацию, сложившуюся в его жизни.

Так, в 2016 году, как и в 2015 году, к Уполномоченному обращались жители области с жалобами на управляющие организации, осуществляющие приостановление оказания коммунальных услуг, понуждая гасить задолженность, оплачивая крупные (для конкретного гражданина) суммы в короткие сроки.

Поступающие Уполномоченному жалобы свидетельствуют, что большинство граждан, которым приостановлено предоставление коммунальных услуг, находятся в трудной жизненной ситуации, но готовы гасить задолженность в режиме, соответствующем их финансовому положению. Обычно в таких случаях управляющая организация предлагает

гражданину заключить соглашение о погашении задолженности (далее - соглашение).

Однако законодательство не содержит норм, регулирующих условия таких соглашений, что предоставляет управляющим организациям неограниченные возможности по их установлению. Индивидуальный подход к гражданину-потребителю, с учетом его жизненной ситуации, при заключении соглашения часто не обеспечивается. Гражданин в такой ситуации – заведомо слабая сторона, попадающая в зависимое, в данном случае, от поставщика ресурсов положение. Как правило, гражданину выставляются жесткие условия, на которых может быть заключено соглашение: в части размера первоначального платежа, периодичности и размера последующих платежей.

К примеру, гражданину предлагается заключить соглашение, предусматривающее первоначальный единовременный платеж в размере, значительно превышающем его доходы. При отсутствии средств рекомендуется взять кредит в банке. Понятно, что финансовое бремя для гражданина в таком случае только увеличится. Естественно, человек не заключает заведомо невыполнимое для него соглашение, либо не выполняет его условия и лишается права на получение субсидии.

Следует сказать, что в целях оказания поддержки гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, не позволяющей в полном объеме исполнять обязательства по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, статьей 159 Жилищного кодекса РФ предусмотрено предоставление субсидий. Однако предоставление субсидии возможно при отсутствии у гражданина задолженности за жилищно-коммунальные услуги либо при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению.

В случае не заключения гражданином соглашения на неприемлемых для него условиях продолжается рост фактической задолженности, погасить которую в дальнейшем ему будет все сложнее.

С учетом указанных обстоятельств, в августе 2016 года Уполномоченный обратился к Председателю Правительства России Медведеву Д.А. с предложением внести изменения в законодательство, регулирующее порядок предоставления жилищно-коммунальных услуг, а также к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой с просьбой поддержать это предложение.

Изменения, предлагаемые Уполномоченным, - это нормативное установление критериев, соблюдение которых обязательно при заключении

соглашения, в том числе, в части установления зависимости его условий от уровня доходов гражданина.

Инициативу Уполномоченного было поручено рассмотреть совместно Минстрою России, Минэкономразвития России, Минэнерго, ФАС России.

Минстрой России сообщил Уполномоченному, что заключение соглашения является правом, а не обязанностью исполнителя коммунальных услуг, соответственно, размеры первоначального и последующих платежей устанавливаются сторонами. Законодательное регулирование обозначенного вопроса и внесение предложенных Уполномоченным изменений было признано нецелесообразным. Таким образом, федеральные органы исполнительной власти не увидели необходимости в принятии мер по защите интересов граждан в отношениях с ресурсоснабжающими организациями.

Вместе с тем, по информации министерства жилищной политики области, за 2016 год сформировалась задолженность населения по оплате за жилищно-коммунальные услуги в размере 1 143, 2 млн. руб.

Как уже говорилось, Жилищный кодекс предусматривает механизм предоставления гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

В силу положений Жилищного кодекса РФ, размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом Российской Федерации, и у нас в области они составляют максимально возможную величину – 22 %.

Уполномоченный, с учетом ухудшающегося экономического положения значительной части домохозяйств, считает необходимым решение вопроса о снижении максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в целях увеличения количества граждан, которые могут воспользоваться этой мерой поддержки, хотя бы до 15 процентов (в Москве – 10 %).

Органы местного самоуправления, по мнению Уполномоченного, могли бы использовать предоставленную Жилищным кодексом возможность установления для расчета субсидий отличных от зафиксированных региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг, и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, в целях улучшения положения граждан, получающих такие субсидии, с

финансированием дополнительных расходов за счет средств местного бюджета.

Еще одной проблемой является вопрос качества предоставляемых гражданам жилищно-коммунальных услуг.

Летом 2016 года к Уполномоченному обратился житель одного из многоквартирных домов г. Киренска с жалобой на предоставление коммунальных услуг (холодное водоснабжение) ненадлежащего качества. Как указал заявитель, с ноября 2013 года «вода поступает очень плохо или ее совсем нет... приходится носить с колонки за 800 м».

Из документов, приложенных к жалобе, следовало, что участок водовода - в аварийном состоянии. Работниками управляющей организации производилась промывка его водой, механическая чистка тросом, что возобновило подачу холодной воды, но не обеспечило ее нормативный напор.

Согласно информации, предоставленной на запросы Уполномоченного, администрация Киренского муниципального образования объявила конкурс на проведение работ «Ремонт трассы холодного водоснабжения общей протяженностью 215,7 м».

В ноябре 2016 года заявитель уведомил Уполномоченного о восстановлении холодного водоснабжения и получении коммунальной услуги «холодное водоснабжение» надлежащего качества.

Эта история иллюстрирует общую ситуацию в области - значительная часть инженерных сетей эксплуатируется за пределами нормативных сроков службы.

По информации министерства жилищной политики области, протяженность инженерных сетей за пределами нормативных сроков службы по состоянию на 1 января 2017 года (в скобках - сведения по состоянию на 1 января 2016 года) составляет:

- ветхих водопроводных сетей – 2 650,4 км, или 52 % от общего количества водопроводных сетей, в т.ч. 2 154,9 км муниципальных, или 50 % от общего количества муниципальных водопроводных сетей (2668,4 км, или 53 % от общего количества водопроводных сетей, в т.ч. 2 149,6 км муниципальных, или 50% от общего количества муниципальных водопроводных сетей);

- ветхих канализационных сетей – 1 755,6 км, или 49 % от общего количества канализационных сетей, в т.ч. 1 407,6 км муниципальных, или 47 % от общего количества муниципальных канализационных сетей (1 768,4 км, или 50 % от общего количества канализационных сетей, в т.ч. 1 418 км муниципальных, или 48 % от общего количества муниципальных канализационных сетей);

- ветхих тепловых сетей – 1 265,1 км, или 33 % от общего количества тепловых сетей, в т.ч. 812,8 км – муниципальных, или 34 % от общего количества муниципальных тепловых сетей (1 410 км, или 37 % от общего количества тепловых сетей, в т.ч. 921 км – муниципальных, или 39 % от общего количества муниципальных тепловых сетей).

Износ электрических сетей высокого напряжения, среднего напряжения 1, и среднего напряжения 2 - 72 %, сетей низкого напряжения - 85,5 %.

Протяженность газопроводов - 942,52 км (в соответствии с техническим паспортом газового хозяйства в Иркутской области, корректируемого в настоящее время). Газопроводов за пределами нормативных сроков службы - 751,25 км (740,63 км).

По информации министерства жилищной политики области, в период подготовки к отопительному сезону 2016-2017 годов было заменено 491,4 км ветхих инженерных сетей (109 % от плана), из них - 57,1 км ветхих тепловых сетей (111 % от плана), 51,7 км ветхих сетей водоснабжения (117 % от плана), 10,9 км ветхих канализационных сетей (104 % от плана), 371,7 км ветхих электрических сетей (108 % от плана).

Приведенная информация свидетельствует о крайне неблагоприятном положении дел. Следствие этого - периодическое возникновение ситуаций нарушения права граждан на получение коммунальных услуг надлежащего качества. Яркий пример – коммунальные проблемы в г. Вихоревка Братского района.

Кризис в Вихоревке вскрыл системную проблему износа коммунальных объектов в малых областных городах: во многих из них оборудование приходит в негодность, а заменить его во всех муниципалитетах сразу у области не хватает ресурсов. Местные организации, их эксплуатирующие, оказываются не в состоянии решать такие проблемы самостоятельно.

Другой аспект проблем в Вихоревке.

При предоставлении гражданину коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, он имеет право на уменьшение размера платы за такую коммунальную услугу вплоть до полного освобождения от ее оплаты.

*Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Вихоревка с жалобой на отказ управляющей организации в осуществлении перерасчета платы за коммунальную услугу «отопление» за февральские дни 2016 года.*

Уполномоченный направил обращение прокурору Братского района Грищенко С.А. о проведении проверки по доводам жалобы. Ситуация остается на контроле Уполномоченного.

Принципиально важным, по мнению Уполномоченного, является вопрос о том, в чьей собственности находятся объекты централизованных систем горячего (холодного) водоснабжения и (или) водоотведения, теплоснабжения, а также отдельные объекты таких систем, поскольку от этого часто зависит соблюдение права граждан на получение жилищно-коммунальных услуг надлежащего качества.

Например, при рассмотрении жалобы жителей г. Байкальска администрация Байкальского городского поселения предоставила Уполномоченному информацию о том, что одним из факторов, препятствующих ремонту дороги, является наличие под дорожным полотном инженерных коммуникаций (сети теплоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения). В письме сообщалось, что они являются частной собственностью и находятся в ветхом состоянии. Без проведения капитального ремонта сетей асфальтирование дорожного полотна нецелесообразно.

Учитывая, что статья 9 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» содержит прямой запрет на отчуждение объектов централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения, нецентрализованных систем холодного водоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность, а равно и на передачу указанных объектов и прав пользования ими в залог, внесение указанных объектов и прав пользования ими в уставный капитал субъектов хозяйственной деятельности Уполномоченный намерен добиваться устранения таких нарушений законодательства.

Требующим внимания и контроля со стороны органов местного самоуправления и органов жилищного надзора является вопрос обеспечения законности и соблюдения прав граждан при проведении общих собраний собственников помещений многоквартирных домов. Как известно, именно такие собрания решают наиболее важные для жителей вопросы. Жилищный кодекс РФ в ст.ст. 44-45 определяет исключительную компетенцию и порядок проведения общих собраний собственников помещений в жилом доме.

В ноябре 2016 года большой резонанс вызвала информация из города Братска.

В ней сообщалось, что «в новостройке на Олимпийской, 31 в Энергетике "поработали" "мертвые души". Людям выставили большие счета за коммуналку на основании протокола общего собрания, которое проводили

новоизбранный секретарь и председатель. Вот только умерла она за месяц до сбора подписей.

Завышенные суммы за ОДН в квитанциях жители Олимпийской обнаружили в сентябре. Сразу после того, как новый дом передали на баланс муниципальному предприятию "Жилищная коммунальная служба". Откуда третий месяц подряд берутся всё новые цифры за воду в платёжках, люди до сих пор не понимают.

В управляющей компании жильцам прокомментировать ситуацию не смогли».

Через неделю после этого в СМИ появилось сообщение, что полиция г. Братска возбудила уголовное дело по факту подделки протокола общего собрания жильцов в новостройке микрорайона Энергетик.

Следует заметить, что органы местного самоуправления, выступающие на таких собраниях как собственники части помещений, не всегда сами соблюдают требования закона.

К примеру, как приложение к своей жалобе заявительница К. предоставила протокол общего собрания, из которого следовало, что интересы муниципального образования (г. Иркутск), как собственника помещений в доме, были представлены в марте 2015 года лицом на основании доверенности, выданной 27 мая 2011 года, в то время как срок действия доверенности по законодательству, действующему на ее дату выдачи, не мог превышать трех лет.

По информации, представленной жилнадзором, в 2016 году было проведено 32 проверки и рассмотрено 207 протоколов общих собраний собственников, в рамках Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», на предмет законности создания товариществ собственников жилья, правомерности принятия собственниками помещений в многоквартирных домах на общих собраниях собственников решений о выборе юридических лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирным домом, в целях заключения с ними договоров управления многоквартирным домом, правомерность утверждения условий этого договора и его заключения.

По искам жилнадзора в 2016 году было признано недействительным 3 решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

По мнению Уполномоченного, в целях соблюдения прав и законных интересов граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг,

органам исполнительной власти и органам местного самоуправления необходимо:

- обеспечить эффективный контроль за состоянием объектов инженерной инфраструктуры, обеспечивающей предоставление населению жилищно-коммунальных услуг и своевременным принятием мер по недопущению возникновения аварийных ситуаций;

- рассмотреть вопрос о снижении максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи;

- улучшить качество информирования граждан об их правах и обязанностях в этой сфере;

- осуществлять модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры;

- усовершенствовать механизм обеспечения и контроля соблюдения прав собственников помещений при проведении общих собраний в многоквартирном доме;

- ввести правовую регламентацию порядка реализации органами исполнительной власти или местного самоуправления своих полномочий как собственника помещений в многоквартирном доме при решении вопросов на общем собрании собственников, в том числе в части организации надлежащего представления интересов на таких собраниях, поскольку в отдельных случаях, позиция представителя соответствующего органа является решающей.

### **3. О реализации права некоторых категорий граждан на социальную защиту и помощь**

Меры социальной поддержки и помощи в соответствии с действующим законодательством оказываются только тем гражданам и семьям, чьи доходы ниже установленного Постановлением Правительства региона прожиточного минимума на территории их фактического проживания, поэтому очень важно, чтобы размер прожиточного минимума был объективным, только тогда возможно органам государственной власти и местного самоуправления принимать меры по оказанию адресной социальной поддержки и помощи тем, кто в ней нуждается.

Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, сложившаяся в последнее время практика правового регулирования данного вопроса в регионе требует серьезных изменений в связи с тем, что методика расчета прожиточного минимума не всегда учитывает реальное положение дел с ценообразованием

на продукты питания, включенные в потребительскую корзину, на основе которой и производится расчет прожиточного минимума. В первую очередь это касается расчета размера прожиточного минимума для северных территорий, так как органами статистики наблюдение за уровнем цен происходит только в г. Братске и г. Усть-Илимске. В то время, как уровень цен на продукты в Чунском, Нижнеудинском, Усть-Кутском, а тем более, Катанском, Киренском, Казачинско-Ленском, Мамско-Чуйском и Бодайбинском районах, значительно выше.

Также требуются изменения правового регулирования установленного размера прожиточного минимума для неработающих пенсионеров в целях установления им размера ежемесячных денежных выплат. По существующей методике, большая часть неработающих пенсионеров, проживающих на севере региона, относится к категории бедных. И это несмотря на то, что руководители государства в своих публичных выступлениях заявляют, что среди пенсионеров у нас нет бедных.

### **3.1. О проблемах обеспечения прав граждан с ограниченными возможностями**

Предметом особого внимания Уполномоченного является проблема соблюдения прав граждан с ограниченными возможностями. В Иркутской области по состоянию на 1 января 2017 года число граждан, впервые и повторно признанных инвалидами, составляет 47 410 человек, и проживают они во всех муниципальных образованиях и населенных пунктах региона.

Ежегодно к Уполномоченному с просьбой о содействии в реализации, восстановлении или защите конституционных прав обращается значительное число граждан с ограниченными возможностями. Исключением не стал и 2016 год: из общего числа обратившихся - 190 инвалидов.

Статьей 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусмотрена обязанность государственных и муниципальных органов обеспечить людям с ограниченными возможностями беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры и пользованию транспортом, а также средствами связи и информации.

Региональная подпрограмма «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2014-2018 годы предусматривает повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в сфере социальной защиты, транспортной инфраструктуры, здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта. В нее вошло только 260 объектов в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения (в области их более 2 тысяч). Однако

запланированного количества явно недостаточно для полного удовлетворения существующей потребности, вследствие чего ограничения в получении необходимых этой категории граждан услуг сохраняются.

По информации министерства социального развития опеки и попечительства Иркутской области, объем региональных бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий Дорожной карты в 2016 году составил 59 506,79 тысяч рублей. Отремонтировано и приспособлено для нужд инвалидов в 2016 году 24 инфраструктурных объекта.

Вместе с тем, недоступными для инвалидов остаются еще многие важные для жизнедеятельности организации.

По информации Федерального казенного учреждения Главного бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области (далее - ГБ МСЭ), 21 структурное подразделение оборудовано с учетом потребностей инвалидов, что составляет 56,7%. Бюро медико-социальной экспертизы не оборудованы вспомогательными техническими средствами для слабослышащих и глухих; условия доступности для слабовидящих граждан обеспечены лишь в 14 бюро (37,8%), которые находятся в областном центре.

Так же, как и в предыдущие годы, для маломобильных групп населения остаются недоступными практически все министерства и ведомства, областные государственные учреждения; инфраструктура многих населенных пунктов до сих пор не приспособлена для жизни инвалидов, а в сельской местности о решении такой проблемы знают лишь понаслышке.

К сожалению, пока многие представители органов государственной власти и органов местного самоуправления не до конца осознали важность задач по реализации доступной среды и не всегда помнят, что многие проблемы, возникающие в жизни людей с ограниченными возможностями, обязаны в интересах таких граждан решить именно они.

В 2016 году вступили в силу изменения, внесенные в законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов. В частности, в соответствии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации, органы государственной власти и органы местного самоуправления должны обеспечивать инвалидам условия для беспрепятственного доступа к общему имуществу многоквартирных домов. Все объекты, вводимые в эксплуатацию с 1 января 2016 года, должны быть доступными для маломобильных групп населения. Ранее построенные объекты должны быть приспособлены для этого к 2030 году.

Кроме того, программные мероприятия «доступной среды» нацелены, в том числе, на формирование условий для профессионального образования и последующего трудоустройства инвалида.

Говоря о проблемах инвалидов, нельзя обойти вниманием вопросы обеспечения техническими средствами реабилитации (далее – средства реабилитации), протезами и протезно-ортопедическими изделиями. Непростая и без того жизнь людей с ограниченными возможностями осложняется в ожидании получения средств реабилитации. Нередко инвалиды ждут их месяцами, а некоторые так и не получают. В 2016 году из 37 605 заявлений на средства реабилитации и протезно-ортопедические изделия удовлетворены 33 533 заявления, необеспеченными осталось 4 072 инвалида.

К сожалению, на ситуацию с предоставлением в полном объеме средств реабилитации негативно влияют несколько факторов. Одним из них является несвоевременное заключение контрактов региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Иркутской области (далее - Фонд) и длительность проведения электронного аукциона, который занимает более 40 дней. Известны случаи, когда срок поставки может увеличиться вдвое вследствие длительного отбора поставщиков, либо и вовсе из-за их отсутствия. В результате инвалиды получают отказ в предоставлении средств реабилитации со ссылкой на то, что государственный контракт на их приобретение еще не заключен.

В качестве альтернативы длительному ожиданию бесплатных средств реабилитации инвалидам предлагают компенсацию за их самостоятельное приобретение, однако далеко не каждый инвалид имеет такой уровень дохода, который давал бы возможность приобрести жизненно необходимые средства за свой счет. Кроме того, в случае самостоятельного приобретения средств реабилитации компенсация всегда значительно меньше фактических затрат. К примеру, стоимость воздушной противопролежневой подушки, приобретенной самостоятельно, составляет 17 100 руб., а выплаченная компенсация – всего 1 582,05 руб., слуховой аппарат цифровой заушный средней мощности стоит 31 740 руб., компенсация за его приобретение – 3 878,49 руб., что в среднем составляет не более 15% от стоимости приобретения.

По данному вопросу Уполномоченный обращался к Министру труда и социальной защиты Российской Федерации Топилину М.А. с просьбой о внесении изменений в Приказ Минздравсоцразвития России от 31 января 2011 г. № 57н «Об утверждении Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации» в части компенсации понесенных инвалидами затрат на

самостоятельно приобретенные средства реабилитации по данным Федеральной службы государственной статистики по соответствующему субъекту Российской Федерации. Однако из Министерства был получен ответ о том, что порядок выплаты компенсации подготовлен в соответствии с нормами законодательства и внесение изменений в обозначенный Приказ не представляется возможным.

Большое число граждан обращаются к Уполномоченному с жалобами на поставщиков технических средств реабилитации. Особенно остро эта проблема касается лежачих больных при нарушении функционирования тазовых органов, которым ежедневно необходимы пеленки, подгузники, санитарные приемники. Несмотря на то, что во всех государственных контрактах, которые заключает Фонд, обязательным условием является доставка средств реабилитации по месту жительства получателя, поставщики зачастую этого не делают.

*Так, гражданин С. в жалобе указал, что в положенный срок поставщик ООО «Гиглс РУС» не произвел адресную доставку подгузников (которые ему необходимы каждый день), а после того, как гражданин С. по телефону обратился к поставщику, ему было предложено приехать самостоятельно в пункт выдачи и получить данные средства реабилитации.*

*Гражданка Щ. в обращении сообщила: «Памперсы для лежачих больных инвалидов должны доставлять машиной и вовремя, а нам задолжали за 2 квартал и еще говорят, чтобы сами приезжали на склад за ними, а мама ветеран войны и некому ехать на склад за памперсами».*

В ответе на запрос Уполномоченного в защиту прав инвалидов по этому поводу Фонд ссылается на обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор), возникшие в процессе доставки средств реабилитации поставщиком.

Следует отметить, что Уполномоченный не первый год обращается к руководству Фонда с просьбами о принятии мер по своевременной доставке технических средств реабилитации по месту жительства инвалида в надлежащий срок и об обеспечении надлежащего контроля за соблюдением условий договора поставщиками. По сообщению Фонда, в результате проведенной им претензионной работы в 2015-2016 годах в отношении поставщиков применены штрафные санкции по 66 государственным контрактам на общую сумму 7 235,3 тысяч рублей, в том числе за просрочку исполнения обязательств и за ненадлежащее исполнение обязательств 5 организаций включены в реестр недобросовестных поставщиков.

Тем не менее, такие жалобы продолжают поступать в адрес Уполномоченного, а это значит, что данная работа требует более пристального внимания.

Есть веские основания полагать, что значительная часть случаев невыполнения поставщиками своих обязанностей по доставке средств реабилитации потребителям связана с их недобросовестными действиями. Необходимо на федеральном уровне вносить изменения в части ужесточения штрафных санкций за несоблюдение условий договора поставщиками. Фонду же следует обеспечивать надлежащий контроль за соблюдением поставщиками сроков и условий доставки средств реабилитации.

Нередки случаи, когда поставщик не обеспечивает соответствие предоставляемого средства реабилитации техническим характеристикам, указанным в техническом задании государственных контрактов и индивидуальной программе.

*Так, гражданка Х. в своем обращении указала, что для ее сына были поставлены подгузники в количестве 756 шт., которые оказались плохого качества, в связи с чем ей пришлось вернуть их в филиал Фонда. Несоответствие представленного товара техническим характеристикам подтвердилось экспертизой, которую Фонд, по условиям контракта, обязан был провести до поставки их потребителю. Поскольку поставщик не устранил замечания, контракт с ним Фондом был расторгнут, все обязательства, соответственно, прекратились, и как следствие, заменить некачественный товар оказалось нечем.*

Уполномоченный считает, что в случае, если недостатки средств реабилитации были подтверждены экспертизой, Фонд обязан оперативно решить возникшую проблему по замене средства реабилитации и не допустить нарушения прав инвалида.

Еще одна нерешенная до конца проблема – обеспечение инвалидов путевками на санаторно-курортное лечение. Это право гарантировано ст. 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». По информации Фонда, по состоянию на 1 января 2017 года на учете на получение путевки состоят 15 919 граждан, из них в 2016 году было обеспечено санаторно-курортными путевками 3 510 человек, что составляет только 22% от общего количества инвалидов, нуждающихся в санаторно-курортном лечении.

Льготополучатели, в целях гарантии получения реабилитационного лечения, самостоятельно или через своих представителей обращались в органы прокуратуры и суды, на основе решений которых инвалиды получали

долгожданные путевки. Это происходило даже в том случае, когда обладатель судебного решения встал в очередь значительно позже других.

Кроме того, Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2016 год и на плановый 2017, 2018 годы» предусмотрено, что в соответствующем календарном году Фонд имеет право обеспечить граждан – получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели из средств федерального бюджета. Такая же позиция была отражена в Определениях Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2015 года, 26 октября 2015 года, 19 сентября 2016 года, 29 августа 2016 года и Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2014 года, 19 июля 2016 года.

В течение 2016 года Уполномоченному поступали жалобы граждан по вопросам организации деятельности главного бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области.

2 февраля 2016 года вступил в силу приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 17 декабря 2015 года № 1024н «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы» (далее – Приказ). Этим Приказом конкретизированы подходы к оценке степени выраженности нарушенных функций организма и критерии установления инвалидности, уточнены формулировки, что позволяет исключить их неодинаковое толкование в различных регионах, однако не изменен подход к их оценке. Поэтому 2016 год не стал исключением по высокому показателю несогласия граждан с результатами освидетельствования: снижение (отмена) группы инвалидности в связи с принятыми критериями не избавило человека от заболевания, но лишило его государственной поддержки в трудный для него период.

*К Уполномоченному обратилась мать гражданки Л. - инвалида детства по ДЦП, которая указала, что ее дочери в 2014 году была установлена первая группа инвалидности на срок 2 года, а после очередного переосвидетельствования группу изменили на вторую. Но улучшений по состоянию здоровья за этот период не произошло, обслуживать себя и самостоятельно передвигаться без посторонней помощи она всё так же не может.*

Уполномоченному поступают жалобы от граждан на решения ГБ МСЭ в части включения тех или иных средств реабилитации в индивидуальную программу. Большинство таких обращений вызвано отсутствием

надлежащего межведомственного взаимодействия медиков со специалистами ГБ МСЭ и его филиалами. Другой причиной является несогласованность рекомендаций врачебных комиссий с существующим Перечнем показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов средствами реабилитации, которым руководствуются бюро медико-социальной экспертизы, принимающие решение о включении того либо иного средства в индивидуальную программу: зачастую рекомендованные комиссией средства реабилитации либо не входят в Перечень показаний и противопоказаний для обеспечения ими инвалидов, утвержденный Приказом Минтруда России от 9 декабря 2014 № 998н, либо не соответствуют ему по медицинским показаниям, что препятствует их включению в индивидуальную программу инвалида. Уполномоченный считает, что такая несогласованность рекомендаций врачебных комиссий с указанным выше Перечнем дезориентирует граждан, вызывая их недовольство и, как следствие, жалобы в различные инстанции.

*Примером может служить обращение к Уполномоченному инвалида Б., обжалующего отказ бюро медико-социальной экспертизы включить в индивидуальную программу электроколяску и прокладки урологические, рекомендованные к включению в нее Врачебной комиссией.*

По мнению Уполномоченного, этот вопрос требует пристального внимания и изучения со стороны министерства здравоохранения Иркутской области. Направленные им министру здравоохранения предложения нашли поддержку в ведомстве. Уполномоченный надеется, что в дальнейшем все требования нормативно-правовых актов при оформлении медицинской документации граждан, направляемых в бюро медико-социальной экспертизы, будут соблюдены.

### **3.2. О некоторых вопросах обеспечения прав пенсионеров**

Уполномоченному поступали жалобы неработающих пенсионеров, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на нарушение их права на льготы по оплате проезда к месту отдыха и обратно.

*Так, гражданка П., в своей жалобе на нарушение права пенсионеров, проживающих в г. Киренске, на проезд к месту отдыха и обратно указала на отсутствие подписанного соглашения между Пенсионным фондом и авиакомпанией «Ангара», в связи с чем пенсионеры получают отказ в предоставлении им документов, обеспечивающих проезд.*

Правилами компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями страховых пенсий по старости и по

инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2005 года № 176, для пенсионеров установлено две формы компенсации расходов на оплату проезда к месту отдыха и обратно один раз в два года - в виде предоставления проездных документов или в форме компенсации фактически произведенных пенсионером расходов.

Однако проблема в том, что многие пенсионеры в силу ограниченного финансового положения не имеют возможности за собственный счет приобрести проездные документы для осуществления отдыха за пределами постоянного места жительства. Как было установлено Уполномоченным, на весь календарный год и на все северные районы области для приобретения проездных документов по заявлениям пенсионеров в бюджете регионального отделения Пенсионного фонда предусмотрено менее ста тысяч рублей, что, естественно, не обеспечивает реализацию государственных гарантий в полном объеме.

Уполномоченный после встречи с гражданами-пенсионерами, проживающими в северных территориях области, обратился к председателю Регионального отделения Общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России» Козловой Н.С. с предложением о проведении работы по информированию пенсионеров этих районов об их законных правах на получение компенсации в виде предоставления проездных документов, обеспечивающих проезд к месту отдыха и обратно, поскольку многие из них не знают о своих правах на льготы.

### **3.3. О проблеме финансовой поддержки опекунов и приемных родителей**

Одной из социальных задач в Иркутской области является сокращение численности детей, проживающих в детских учреждениях. И нельзя не признать её положительные результаты: за последние 4 года численность детей, состоящих на учете в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, сократилась на 55,4 %. Областные органы государственной власти активизировали работу по устройству детей в семьи.

С уменьшением числа детей в интернатных учреждениях снижаются расходы бюджета на эти цели, ведь содержание одного ребенка в организации для детей-сирот обходится областному бюджету от 30-40 тысяч рублей в месяц, а ребенка-инвалида - и того выше. А самое главное - дети воспитываются в семье. При этом никак не изменялась государственная финансовая поддержка опекунов или приемных родителей: выплата на

опекаемого ребенка с 2012 года оставалась неизменной и составляла 5 000 рублей, несмотря на инфляционные процессы, что не могло не сказаться отрицательно на мотивации и материальном положении таких семей.

С 1 января 2017 года вступил в силу Закон Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области», увеличивший размер ежемесячного пособия на 200 рублей, или на 4 %.

Уполномоченный считает такую сумму явно недостаточной, так как, по данным Правительства Иркутской области, прожиточный минимум для детей с момента последнего повышения указанных выплат (2012 год) возрос на 69 % и по итогам IV квартала 2016 года составил 12 156 рублей в северных районах и 9 434 рубля - в южных.

15 февраля 2017 года на сессии Законодательного Собрания, Уполномоченный обратился к депутатам с предложением по повышению указанных выплат с 1 июля 2017 года ещё на 51 %, то есть до размера прожиточного минимума ребенка, но эта инициатива не была поддержана.

#### **3.4. О проблемах реализации прав отдельных категорий граждан на льготный проезд в городском пригородном транспорте**

Одной из существенных мер социальной поддержки льготным категориям граждан является бесплатный проезд в городском пассажирском транспорте общего пользования (кроме такси).

Принимая во внимание, что до 1 января 2005 года, то есть до даты вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления», отдельные категории граждан пользовались правом бесплатного проезда в автомобильном транспорте общего пользования без каких-либо ограничений по всей территории Российской Федерации и Федерации, Уполномоченный обратился к прокурору Иркутской области с просьбой принять меры прокурорского реагирования по факту принятия Постановления

Правительства Иркутской области от 19 сентября 2016 г. 589-пп «О количестве поездок в месяц по единому социальному проездному билету либо электронному проездному билету на основании использования универсальной электронной карты с записанным электронным транспортным приложением, либо электронному социальному проездному билету на основании использования электронного носителя». Названным постановлением Правительства Иркутской области ограничивалось количество бесплатных поездок в месяц для льготных категорий граждан – до 30 поездок.

Уполномоченный исходит из того, что решение об ограничении количества поездок принято без достаточных правовых оснований, а его реализация приведет к ухудшению положения граждан, имеющих право на указанную льготу. Вышеуказанное постановление Правительства Иркутской области отменило ранее существующий порядок предоставления бесплатного проезда отдельным категориям граждан и установило иной порядок, который существенно сузил возможное количество бесплатных поездок, тем самым изменил ранее существующую льготу о бесплатном проезде на общественном транспорте для отдельных категорий граждан. Между тем, в течение 30 лет граждане пользовались указанной льготой без какого-либо ограничения количества поездок, совершаемых ими.

Свою позицию Уполномоченный обосновывает еще и тем, что при передаче субъектам Российской Федерации полномочий по определению порядка и условий предоставления льгот отдельным категориям граждан, в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, было прямо законодательно закреплено, что они (субъекты Федерации), в целях обеспечения доверия граждан к действиям органов государственной власти, обязаны обеспечить сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан. Уполномоченный надеется, что Правительство Иркутской области вернется к рассмотрению этого вопроса.

После введения в действие нового порядка предоставления льготы по проезду в отдельных населенных пунктах прошли массовые публичные акции с требованиями об отмене этого решения.

*К Уполномоченному обратилась инициативная группа граждан из г. Усолье-Сибирское. Во время встречи они сообщили, что в их городе под данным требованием поставили свои подписи около 5 тысяч человек.*

*С аналогичной просьбой к Уполномоченному обратились и жители поселка Железнодорожный. Несколько массовых акций прошло в г. Ангарске и других населённых пунктах региона.*

Необходимо также отметить, что значительная часть льготных категорий граждан вообще лишена возможности воспользоваться льготой на бесплатный проезд, а компенсация за это в размере 150 рублей в месяц значительно ухудшила положение граждан: при установлении такого размера компенсации проезд стоил 6 рублей, и льготник мог за эту сумму совершить 25 поездок, а в настоящее время про стоимости одной поездки 12-15 рублей – только 12 или 10 поездок. В области есть много населенных пунктов, не обеспеченных регулярными пассажирскими перевозками, на некоторых маршрутах пассажирского транспорта общего пользования перевозка льготной категории граждан не осуществляется.

Например, в городе Иркутске соглашение о предоставлении субсидий на перевозку автомобильным транспортом общего пользования пассажиров, имеющих право на льготы, заключено только с муниципальным унитарным предприятием «Иркутскавтотранс», обеспечивающим работу на 33 муниципальных автобусных маршрутах (46 % от общего количества автобусных маршрутов общественного транспорта).

В Зиминском районе жители не могут воспользоваться льготным проездом ввиду отсутствия муниципального транспорта. Такая же ситуация складывается и в муниципальном образовании «город Черемхово», где количество внутригородских маршрутов составляет 16, а перевозка льготной категории граждан в 2016 году не осуществлялась ни на одном из маршрутов. Межмуниципальных маршрутов общественного транспорта здесь 3, но льготная перевозка также не осуществляется. В муниципальном образовании «Эхирит-Булагатский район» функционирующих внутригородских маршрутов 7, перевозка льготной категории граждан осуществляется на 1 маршруте. В Усть-Кутском муниципальном образовании функционирует 8 маршрутов автомобильного общественного транспорта, перевозка льготной категории граждан не осуществляется, бесплатный проезд предоставляется ветеранам Великой Отечественной войны без возмещения затрат перевозчику. Такие примеры можно продолжить.

К Уполномоченному обратилась гражданка П., проживающая в жилом комплексе «Луговое» Иркутского района: *«Обращаюсь к Вам от имени жителей ЖК «Луговое», относящихся к льготной категории граждан. Волнует нас вопрос использования льготного проезда в общественном транспорте, а вернее его отсутствие. Жители Лугового лишены такой льготы, как использование единого льготного билета для проезда. В отличие от других муниципальных образований, в Луговом нет администрации, поэтому для решения проблем необходимо выезжать в п.*

Маркова, в г. Иркутск, в районную соцзащиту. Инвалидам, ветеранам также необходимо бывать в ЦРБ п. Дзержинск, областной больнице в м-не Юбилейный. Для этих целей мы приобретаем единый проездной билет, но только по городу. Но до города еще добраться надо, не все могут преодолеть 1,5 км до конечной остановки. 2 года мы просим решить вопрос, чтобы один из маршрутов осуществлял перевозку льготной категории граждан. Перед новым годом после очередного звонка мы узнаем, что министерство социального развития с 18 ноября 2016 года заключило соглашение с несколькими перевозчиками маршрута № 480. Но воспользоваться льготами не получается. По единому льготному проездному билету водители отказались возить. Диспетчер маршрута № 480 пояснила, что они изготовили свои талоны и будут продавать по 20 шт., т.е. помимо единого проездного, необходимо приобретать еще и их».

В связи с этой жалобой Уполномоченный обратился к заместителю председателя Правительства Иркутской области Болотову Р.Н. с просьбой провести совещание с участием представителей минсоцразвития Иркутской области, министерства жилищной политики, энергетики и транспорта, представителей администрации г. Иркутска и Иркутского района для решения проблемы.

Есть основания полагать, что подобная ситуация складывается и в других жилых комплексах на территории Иркутского района, имеющих смежные границы с городом.

В соответствии с подпунктом 7 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», полномочия по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения отнесены к вопросам местного значения.

Уполномоченный считает, что органами местного самоуправления и министерством социальной защиты часто не принимаются действенных мер по созданию условий для беспрепятственной реализации гражданами своих прав на льготы при пользовании пассажирским автотранспортом, независимо от места их проживания. Обещание Правительства региона о введении единого проездного билета уже много лет не реализуется.

Другой проблемой, помимо субсидирования перевозчиков, является состояние дорог общего пользования, а зачастую просто их отсутствие и, как следствие, отказ перевозчиков осуществлять перевозки пассажиров.

Уполномоченный считает, что вопросы организации пассажирских перевозок и строительство дорог необходимо рассматривать комплексно.

Из-за территориальных особенностей нашего региона граждане сталкиваются с ограничением по выбору вида транспортных средств, и в силу этого не имеют возможности воспользоваться законными льготами.

По данным министерства жилищной политики, энергетики и транспорта, общее количество функционирующих маршрутов внутреннего водного транспорта – 12, но только на 3-х из них предоставляются льготы по оплате проезда, хотя законодательством это предусмотрено.

### **3.5. О деятельности учреждений социального обслуживания и социально ориентированных некоммерческих организаций**

На территории Иркутской области проживает немало престарелых, больных, одиноких граждан, которые нуждаются в постороннем уходе, в получении государственных социальных услуг, в проживании в стационарных учреждениях социального обслуживания.

По данным минсоцразвития Иркутской области, в учреждениях социальной защиты на 1 января 2017 находится 32 190 получателей социальных услуг (в 2015 году – 29 453). Очередь граждан пожилого возраста и инвалидов для получения социальных услуг в стационарных учреждениях социального обслуживания ежегодно снижается. На конец 2016 года в ней было 146 человек (в 2015 году – 391 человек), из них 59 человек - для устройства в психоневрологические интернаты, 87 человек - в дома-интернаты общего типа.

Есть надежда, что поручение Президента Российской Федерации от 9 сентября 2014 года о ликвидации к 2018 году таких очередей будет выполнено. В этих целях Губернатором Иркутской области утвержден перечень поручений от 8 ноября 2016 года № 06-18/16 по итогам рабочей поездки в город Усть-Илимск и город Саянск, включая поручение министру социального развития опеки и попечительства региона увеличить с 1 марта 2017 года наполняемость стационарного психоневрологического отделения Усть-Илимского дома-интерната для престарелых и инвалидов «Лидер» до 200 мест.

Уполномоченный обращает внимание органов власти на обеспечение особого контроля за соблюдением в социальных учреждениях с круглосуточным пребыванием граждан режима противопожарной безопасности.

По данным Главного управления МЧС России по Иркутской области, по состоянию на 31 декабря 2016 года 6 учреждений социального

обслуживания населения эксплуатируются с нарушениями требований пожарной безопасности: Братский дом-интернат для престарелых и инвалидов, Психоневрологический интернат п. Водопадный, Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Нижнеудинского района, Тулунский психоневрологический интернат, Центр социальной помощи семье и детям г. Усть-Илимска и Усть-Илимского района, Реабилитационный центр «Шелеховский».

Одной из нерешенных проблем по обеспечению высокого качества социальных услуг остается дефицит кадров обслуживающего персонала учреждений с круглосуточным пребыванием маломобильных групп населения. Это обстоятельство особо негативным образом может сказаться в случае возникновения ситуации, требующей экстренной эвакуации проживающих.

Президентом России был утвержден перечень приоритетных направлений деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, а Правительство Российской Федерации в Постановлении от 31 октября 2016 года определило перечень услуг, которые данные организации могут оказывать. В него вошли, в частности, услуги по оказанию социальной помощи пожилым людям, детям, инвалидам, людям в непростой жизненной ситуации, семьям с детьми-инвалидами, по их психологической поддержке и содействию в трудоустройстве, услуги по профилактике безнадзорности и социального сиротства, по профилактике правонарушений несовершеннолетних, по содействию устройству детей на воспитание в семью, по санаторно-курортному лечению детей и молодежи, по дополнительному образованию пенсионеров и инвалидов, по профилактике социально значимых заболеваний, услуги по оказанию паллиативной медицинской помощи.

Основными целями вовлечения некоммерческих социально-ориентированных организаций и социальных предпринимателей является повышение качества услуг, оптимизация расходов бюджета, развитие конкуренции в этой сфере. При этом у граждан должна быть возможность выбора более качественного и выгодного обслуживания с учетом индивидуальных потребностей.

В нашем регионе с октября 2016 года при областном государственном бюджетном учреждении дополнительного профессионального образования «Учебно-методический центр развития социального обслуживания» организована работа «Школы НКО и предпринимателей социальной сферы», в которой прошли обучение 99 представителей социально ориентированных некоммерческих организаций, частных лиц и организаций,

желающих войти в реестр поставщиков социальных услуг. К сожалению, по состоянию на 1 января 2017 года, в реестре поставщиков, которым может быть оказана финансовая помощь за счет средств областного бюджета, значатся всего лишь две некоммерческие организации - Иркутское областное отделение Общероссийской общественной организации «Российский Красный крест» (предоставление социальных услуг в форме социального обслуживания на дому) и Благотворительный фонд «Оберег».

Президент России, говоря о проблемах социального обслуживания, призвал региональные и муниципальные власти «поэтапно направлять некоммерческим организациям до 10 % средств региональных и муниципальных социальных программ, чтобы они могли участвовать в оказании социальных услуг, которые финансируются из бюджета». В соответствии с Постановлением Правительства Иркутской области от 15 декабря 2014 года № 654-пп «Об утверждении Положения об определении порядка и размера компенсации, выплачиваемой поставщику или поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Иркутской области, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа)» с 2017 года в бюджете региона предусмотрены расходы на компенсацию негосударственным организациям, включенным в реестр поставщиков социальных услуг, за оказанные социальные услуги. В 2017 году плановая цифра составляет 11 млн. рублей.

Уполномоченный считает необходимым принятие и реализацию постановления Правительства региона о плане мероприятий по достижению показателей, обозначенных Президентом России, по привлечению некоммерческих организаций к оказанию социальных услуг населению.

### **3.6. О проблемах реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области**

Проблемы реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, освещались в ежегодных докладах Уполномоченного за 2014, 2015 годы и в Специальном докладе «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области» 2015 года. В них рассматривались проблемы транспортной доступности к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, доставки товаров первой необходимости, реализации права на защиту исконной среды обитания, традиционного

образа жизни, хозяйствования и промыслов этих народов, реализации права на труд и свободу предпринимательской деятельности, а также права на образование и охрану здоровья и другие.

По результатам проведенного анализа были выработаны рекомендации, которые касались различных сфер жизни коренных малочисленных народов, проживающих в населенных пунктах Тофаларии, Катангского, Качугского и других районов области.

Следует признать, что ситуация в этой сфере общественных отношений продолжает оставаться критической за исключением того, что усилиями Уполномоченного совместно с депутатами Законодательного Собрания Иркутской области, Правительством Иркутской области, администрацией Нижнеудинского района удалось увеличить количество авиарейсов в населенные пункты Тофаларии из районного центра - г. Нижнеудинска.

*В 2016 году Уполномоченному поступали обращения граждан, принадлежащих к коренным малочисленным народам, по самым различным вопросам, в том числе, по вопросам организации жизнеобеспечения поселков Тофаларии, неустойчивого энергоснабжения в отдаленных населенных пунктах, а также по проблемам своевременного завоза грузов по зимнику, отсутствия необходимых условий для беспрепятственной реализации права на традиционное природопользование и хозяйствование.*

Одной из главных причин таких обращений является то, что в Иркутской области не уделяется должного внимания решению задачи сохранения исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов. Длительное время не решается вопрос создания территорий традиционного природопользования регионального значения в местах проживания коренных малочисленных народов. Такая территория традиционного природопользования создана только в Качугском районе Иркутской области (Постановление Правительства Иркутской области от 29 декабря 2014 г. № 704-пп «Об образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Иркутской области, регионального значения, расположенной на территории муниципального образования «Качугский район» Иркутской области»). Однако и при функционировании данной территории традиционного природопользования имеется множество проблемных вопросов. Например, в п. 9 Положения о названной территории традиционного природопользования отмечается, что вырубка лесных массивов в настоящее время является одним из главных факторов антропогенного воздействия на природные комплексы

территории традиционного природопользования. Вместе с тем в главе 5 Положения отсутствуют ограничения по этому виду деятельности.

Уполномоченный считает, что физическое выживание и дальнейшее существование эвенков как малого этноса в Качугском районе, в сложившихся условиях, находится под угрозой. Указанная проблема освещалась Уполномоченным в ежегодном докладе «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2015 году», однако до настоящего времени не решена.

Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предоставил органам государственной власти субъектов Российской Федерации право ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в пределах имеющихся полномочий (ст. 6). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р Качугский муниципальный район (Вершино-Тутурское сельское поселение) включен в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Однако исполнительные органы государственной власти Иркутской области не только не приняли мер по ограничению деятельности по лесозаготовке в Качугском районе (Вершино-Тутурское сельское поселение), но и узаконили здесь промышленную заготовку леса. Нет необходимости доказывать, что сохранение природной среды обитания является одним из главных условий выживания коренных малочисленных народов.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» традиционное природопользование коренных малочисленных народов – это исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Бесспорно, что вырубка лесных массивов в большом количестве в зоне территории традиционного природопользования не может сочетаться с неистощительным природопользованием.

Учитывая особую важность функционирования территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Качугском районе для обеспечения их жизнедеятельности, необходимо

решить вопрос об ограничении лесозаготовок на территории традиционного природопользования. Поскольку этот вопрос так и не был решен в течение 2016 года, Уполномоченный направил обращение прокурору Иркутской области Мельникову И.А. с просьбой принять соответствующие меры прокурорского реагирования.

Также Уполномоченный в феврале 2016 года обращался к Первому заместителю Губернатора Иркутской области – Председателю Правительства Иркутской области Битарову А.С. с просьбой о принятии срочных мер по организации финансирования завоза грузов по зимнику в Тофаларию, а также с просьбой принять постановление Правительства Иркутской области, регулирующее порядок расходования субсидий из областного бюджета, переданных местным бюджетам на организацию доставки товаров длительного пользования по зимнику. На совещании под председательством Битарова А.С., которое прошло 22 декабря 2016 года, даны поручения о подготовке соответствующего проекта постановления Правительства Иркутской области и проекта программы о поддержке коренных малочисленных народов.

Поскольку после направления Специального доклада «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области», Правительством региона не разработан комплекс мер, направленных на обеспечение соблюдения прав и гарантий этой категории граждан, Уполномоченный считает необходимым предложить Правительству области рассмотреть его в порядке, предусмотренном Указом Губернатора Иркутской области от 28 июля 2016 года № 166-уг «Об утверждении Положения об организации работы в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области по рассмотрению докладов Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, Уполномоченного по правам ребенка в Иркутской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области».

### **3.7. О проблемах предоставления мер социальной поддержки гражданам, проживающим в неперспективных поселках Мамско-Чуйского района, в соответствии с законодательством Иркутской области**

В 2016 году Уполномоченному поступали жалобы граждан, проживавших в неперспективных поселках Мамско-Чуйского района Иркутской области, на нарушение их прав при реализации положений законов Иркутской области от 9 июля 2015 г. № 68-ОЗ «О дополнительной

мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Горно-Чуйский Мамско-Чуйского района Иркутской области» и от 9 июля 2015 г. № 69-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Согдиондон Мамско-Чуйского района Иркутской области».

В обращениях к Уполномоченному граждане жаловались на неправомерный отказ Областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Мамско-Чуйскому району» в постановке на учет для предоставления дополнительной меры социальной поддержки. Обращение в суд за защитой своих прав для многих граждан обернулось отказом в удовлетворении их исковых требований.

Обратившиеся к Уполномоченному с жалобой граждане не имели в собственности жилых помещений в других населенных пунктах, не пользовались они в других населенных пунктах жилыми помещениями и на условиях договора социального найма. По социально-экономическим причинам, в связи с поиском работы, граждане вынуждены были выехать из указанных поселков и арендовать жилье в других местах. При этом они не отказывались от своих жилищных прав по месту жительства в «неперспективных» поселках. По окончании периода работы в других населенных пунктах, или в связи с другими причинами, они имели возможность вернуться в жилые помещения, на которые им выдавались ранее ордера или были заключены договоры социального найма. Однако, в связи с возможным принятием решения о ликвидации этих поселков, эти граждане лишаются последнего имеющегося у них жилья. Таким образом, проводимая областными властями политика переселения и ликвидации «неперспективных» поселков может обернуться для части населения потерей единственного жилья, которое они длительное время занимали на законных основаниях. Результаты реализации соответствующих законов области, в том числе складывающаяся судебная практика, показывают, что негативные социальные последствия для отдельных семей уже наступили. По мнению Уполномоченного, такая организация переселения граждан из «неперспективных» поселков не соответствует целям социального государства.

По данным прокуратуры Иркутской области, из числа обратившихся граждан из п. Горно-Чуйский с вопросом о постановке на учет отказано 54 гражданам. Из числа обратившихся граждан с этим вопросом из п. Согдиондон отказано 4 гражданам. Отдельные граждане обжаловали отказ, в том числе и в суд, но не смогли воспользоваться правом на получение дополнительной меры социальной поддержки. Следует отметить, что при

определении правовых условий предоставления меры социальной поддержки для переселения не были приняты во внимание все имеющие значение обстоятельства. Организовывая, по сути, переселение жителей п. Горно-Чуйский и п. Согдиондон, органы государственной власти области не обеспечили учет всех обстоятельств и допустили ограниченное правовое регулирование общественных отношений по предоставлению меры поддержки гражданам названных рабочих поселков, а также применили узкое толкование отдельных правовых норм при реализации принятых законов.

Поскольку речь идет о дополнительной мере социальной поддержки, финансируемой из областного бюджета, то, конечно, Иркутская область, как субъект Федерации, вправе самостоятельно определять условия предоставления указанной меры поддержки. В то же время, определяя правовые условия предоставления дополнительной меры поддержки в региональном законе, субъект Федерации, бесспорно, должен учитывать нормы федерального законодательства.

Так, в соответствии со ст. 20 Гражданского кодекса РФ, местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Статьей 2 Закона РФ от 23 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» предусмотрено, что местом жительства считается жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

При определении правовых условий названными законами области, по мнению Уполномоченного, следовало учитывать в совокупности все обстоятельства, в которых оказались граждане, проживающие в этих поселках. Известно, что в поселках были закрыты производства, где люди работали на протяжении многих лет, были также ликвидированы отдельные учреждения социальной сферы, социальная инфраструктура, часть жилищного фонда пришла в негодность. В поисках работы граждане выезжали в п. Мама и другие населенные пункты, однако жилые помещения в поселках Горно-Чуйский и Согдиондон многие граждане не оставляли. Граждане были зарегистрированы по месту жительства в этих поселках, вносили соответствующие платежи на содержание жилищного фонда, здесь

оставались их крупные вещи и сюда граждане возвращались в периоды между работой (праздничные дни, отпуска). Отдельные граждане даже продолжали возделывать огороды. С учетом всех сложившихся обстоятельств необходимо констатировать, что правовые аргументы, изложенные в отказах областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Мамско-Чуйскому району» в постановке на учет отдельных граждан для получения меры поддержки, а также в состоявшихся уже решениях суда выглядят не совсем убедительно.

Представляется, что «упрекать» граждан в том, что они заключили договоры социального найма после вступления в силу соответствующих законов области, необоснованно. До вступления в силу Жилищного кодекса РФ граждане получали муниципальное жилье на основании ордера, и этот документ является подтверждением законности использования жилого помещения. Упомянутыми законами предусматривается, что среди документов, предъявляемых для подтверждения права на меру поддержки, должен быть договор социального найма используемого помещения, а в случае его отсутствия - иной документ, подтверждающий отношение социального найма используемого помещения, в котором заявитель (один из родителей (усыновителей) заявителя, относящегося к установленной категории граждан) проживает на день вступления в силу соответствующего закона. Аргументы о фактическом проживании (не проживании) в поселках на момент вступления в силу законов области в качестве отказа в предоставлении меры поддержки также, с точки зрения Уполномоченного, являются необоснованными. Во-первых, из-за социально-экономической ситуации, сложившейся в поселках. Во-вторых, из-за наличия права у граждан на свободу передвижения. Следует принимать во внимание и положения законодательства о месте жительства, о возможности заключения трудового договора с работодателем, независимо от наличия регистрации по месту нахождения работодателя. В данном случае следовало учитывать и вынужденность выезда в другие населенные пункты отдельных категорий граждан.

Уполномоченный исходит из того, что отказать в предоставлении рассматриваемой меры социальной поддержки возможно только гражданам, которые имеют в собственности жилое помещение в другом населенном пункте, или гражданам, которые занимают жилое помещение в другом населенном пункте на условиях договора социального найма. В иных случаях, отказывая гражданам в предоставлении меры поддержки и вынашивая (осуществляя) планы закрытия названных населенных пунктов,

органы государственной власти фактически лишают отдельных граждан их жилых помещений и регистрации по месту жительства.

При таких обстоятельствах органы местного самоуправления, по мнению Уполномоченного, обязаны создавать условия для проживания людей в указанных поселках до того времени, пока граждане самостоятельно не решат свои жилищные проблемы, либо не воспользуются правом на получение социальной выплаты для приобретения жилья в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Граждане, даже имея работу в другом населенном пункте, должны иметь возможность в любой момент вернуться в жилые помещения, предоставленные им на основании ордера или договора социального найма, где они преимущественно проживают, где хранится их имущество и где они зарегистрированы по месту жительства.

Учитывая сложившуюся ситуацию, Уполномоченный вынужден был обратиться к Губернатору Иркутской области Левченко С.Г. Из ответа Первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области Битарова А.С. следует, что дано поручение о проведении работы по сбору данных о наличии (отсутствии) у граждан, признанных не имеющими права на меры социальной поддержки по обеспечению жильем в рамках названных законов области, в собственности жилых помещений или жилых помещений, занимаемых ими по договору социального найма. В последующем планируется решить вопрос о предоставлении гражданам жилых помещений по договорам социального найма на территории Мамско-Чуйского района.

Уполномоченный выражает надежду, что органы государственной власти области примут соответствующие меры для исправления ситуации, сложившейся при реализации законов области «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Горно-Чуйский Мамско-Чуйского района Иркутской области» и «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в рабочем поселке Согдиондон Мамско-Чуйского района Иркутской области», и будут учитывать положения настоящего раздела доклада при массовом переселении граждан из других населенных пунктов.

### **3.8. О соблюдении права на присвоение звания «Ветеран труда»**

В ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Иркутской области за 2012, 2014, 2015 годы критически освещалась

правоприменительная практика министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в сфере присвоения звания «Ветеран труда» и приводились конкретные примеры допущенных нарушений. Однако обращения граждан по данному вопросу продолжают поступать Уполномоченному.

*В 2016 году обратилась гражданка З. с жалобой на незаконный отказ в присвоении ей звания «Ветеран труда». Заявительнице было отказано в присвоении звания еще в 2007 году. Отказ министерства обосновывался следующими аргументами. Положение «О едином Общесоюзном знаке «Победитель социалистического соревнования 1975 года», которым награждена заявительница, утверждено постановлением Президиума Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, и награждение осуществлено на основании постановления Иркутского облисполкома и областного Совета профсоюзов.*

Уполномоченный, ознакомившись с основаниями отказа в присвоении звания «Ветеран труда» гражданке З., не согласился с принятым решением и обратился к министру социального развития, опеки и попечительства Иркутской области В.А. Родионову. В письме была изложена следующая правовая позиция по данному вопросу. Единый общесоюзный знак «Победитель социалистического соревнования 1975 года» учрежден постановлением Президиума Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов от 7 марта 1975 года (протокол 5, п. 8). Этим же постановлением утверждено Положение о едином общесоюзном знаке «Победитель социалистического соревнования 1975 года». Указанным знаком награждаются передовые рабочие и колхозники, а также руководящие, инженерно-технические работники, служащие предприятий, строек, совхозов, колхозов, сотрудники научно-исследовательских, проектно-конструкторских и других организаций и учреждений, добившиеся высоких трудовых показателей во Всесоюзном социалистическом соревновании за долгосрочное выполнение народно-хозяйственного плана на 1975 год и успешное завершение девятой пятилетки. Таким образом, знак вручался за высокие показатели в труде, то есть за отличия в труде в различных сферах деятельности. Награжденные этим знаком граждане являлись победителями социалистического соревнования, поскольку добились высоких трудовых показателей во Всесоюзном социалистическом соревновании и выполнили возложенные на них части народно-хозяйственного плана на 1975 год, тем самым способствовали успешному завершению девятой пятилетки.

То обстоятельство, что награждение гражданки З. осуществлено постановлением Иркутского облисполкома и областного Совета профсоюзов

от 17 февраля 1976 года № 98, не может умалять статус этого знака как единого общесоюзного знака, поскольку в Положении о нем дается такое поручение обл(край)исполкомам и областным, краевым советам профсоюзов в отношении награждения работников предприятий и организаций районного, областного, краевого подчинения, совхозов и колхозов. В ст. 7 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» не содержится норм относительно субъектов, осуществляющих награждение. В этой статье имеется только два требования, которые должны быть применены в данной ситуации: награждение ведомственными знаками отличия в труде и наличие трудового стажа, необходимого для назначения пенсии по старости или за выслугу лет.

Позиция Уполномоченного по правам человека была воспринята министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. Распоряжением министра от 15 апреля 2016 г. № 33-РМ-В гражданке З. было присвоено звание «Ветеран труда».

Таким образом, гражданка З. на протяжении 9 лет была неправомерно лишена своего права на получение соответствующих льгот, установленных областным законодательством для данной категории граждан. Уполномоченный считает, что исполнительные органы власти области должны исключить случаи подобного отношения к обращениям граждан.

В связи с жалобой гражданки М. на отказ в присвоении звания «Ветеран труда», Уполномоченный, найдя ее обоснованной, обратился к министру Родионову В.А. с предложением пересмотреть принятое решение, однако не нашел понимания.

В обращении сообщалось, что собранные документы по награждению гражданки М. (копия приказа Министерства энергетики и электрификации СССР от 31 октября 1986 г. № 576, копия архивной справки) и имеющийся у нее трудовой стаж дают право на присвоение звания «Ветеран труда».

Утверждение министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, что представленный приказ определяет лишь порядок представления для награждения грамотами работников и организаций, участвующих в смотре-конкурсе, и распределения денежных премий на основании дипломов различных степеней, при этом не определяет Грамоту в качестве ведомственного знака отличия в труде, Уполномоченный счел формальным и несостоятельным доводом. Из содержания приказа Министерства энергетики и электрификации СССР от 31 октября 1986 года № 576 следует, что Грамота, которой была награждена гражданка М., учреждена Министерством энергетики и электрификации СССР, решение о награждении принято руководством этого Министерства.

При формировании своей позиции по данному случаю Уполномоченный опирался на судебную практику. Так, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 16 сентября 2011 г. № 19-В11-17 акцентируется внимание, в том числе, на том обстоятельстве, что награждение ведомственным знаком отличия в труде должно учитываться при решении вопроса о присвоении звания «Ветеран труда», если от имени Министерства (ведомства) предоставлено право награждения другим субъектам, например, администрации предприятия.

Заявительница при поддержке Уполномоченного была вынуждена искать защиты в суде.

Кировский районный суд г. Иркутска поставил точку в данном споре. В ходе подготовки настоящего доклада стало известно, что 14 марта 2017 года оглашено решение суда, которым отказ министерства социального развития, опеки и попечительства в Иркутской области в присвоении звания «Ветеран труда» гражданке М. признан незаконным и на министерство возложена обязанность по присвоению гражданке М. звания «Ветеран труда».

Уполномоченный надеется, что руководство министерства сделает соответствующие выводы из описанных выше случаев и строго спросит с сотрудников министерства за ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей, повлекших нарушение прав граждан на признание их трудовых заслуг перед государством.

#### **4. О некоторых проблемах соблюдения трудовых прав граждан**

Как и прежде, в зоне пристального внимания Уполномоченного находился вопрос соблюдения конституционного права граждан на своевременную оплату труда.

По сведениям Иркутскстата, на 1 января 2017 года размер просроченной задолженности по заработной плате в регионе только по наблюдаемому кругу предприятий составил 96,4 млн. рублей перед 1 800 работниками в четырех организациях. Указанная задолженность приходится на предприятия, признанные банкротами, а именно: АО «Иркутскпромстрой», ООО «Иркутскнефтегазстрой», ЗАО «Завод ПСК», ООО «Промышленная металлургия». Динамика по объемам задолженности на предприятиях-должниках представлена на рисунке 7.



Рис. 7. Динамика просроченной задолженности по заработной плате в организациях Иркутской области

Следует учитывать, что в официальных статистических данных учтена далеко не вся имеющаяся задолженность по заработной плате, что подтверждается обращениями граждан в правоохранительные органы, Государственную инспекцию труда в Иркутской области и к Уполномоченному.

*Например, к Уполномоченному обратились работники ООО «Братская буровая компания» по вопросу невыплаты заработной платы. В ходе рассмотрения жалобы установлено, что заработная плата в размере 16 939 421, 59 рублей сотрудникам не выплачивается с ноября 2014 года. Работники уволены с предприятия 29 апреля 2016 года в связи с признанием 7 апреля 2016 года ООО «Братская буровая компания» банкротом. По обращению Уполномоченного прокурором г. Братска проведена проверка деятельности конкурсного управляющего ООО «Братская буровая компания» Хацевич А.А., установлено нарушение требований статьи 12.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», прокурором внесено представление об устранении нарушений закона. 28 ноября 2016 года на официальном сайте Единого Федерального реестра сведений о банкротстве, а также 3 декабря 2016 года в газете «Коммерсант» конкурсным управляющим Хацевич А.А. размещено уведомление о проведении 15 декабря 2016 года собрания бывших работников ООО «Братская буровая компания». Указанная жалоба находится на контроле Уполномоченного.*

Одной из причин того, что до настоящего времени право бывших работников предприятий-банкротов на своевременное получение заработной платы не восстановлено, является ненадлежащее исполнение арбитражными

управляющими обязанностей, предусмотренных законодательством о несостоятельности (банкротстве), в результате чего работники годами не могут получить свою заработную плату, несмотря на государственные гарантии по оплате труда работников, предусмотренные статьей 130 Трудового кодекса Российской Федерации, в части обеспечения получения заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности в соответствии с федеральными законами.

По информации Управления Росреестра по Иркутской области (далее - Управление Росреестра), в 2016 году поступило 213 заявлений, обращений и жалоб на действия (бездействие) арбитражных управляющих, в том числе 19 жалоб - на действия (бездействие) арбитражных управляющих о невыплате задолженности по заработной плате.

По результатам рассмотрения указанных жалоб в 120 случаях в отношении арбитражных управляющих возбуждены дела об административных правонарушениях, по итогам рассмотрения которых в 73 случаях в действиях арбитражных управляющих выявлены факты нарушения положений федерального законодательства «О несостоятельности (банкротстве)», в связи с чем составлено 69 протоколов об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ (неисполнение арбитражным управляющим, обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния) и 4 протокола об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 3.1 статьи 14.13 КоАП РФ (повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст.14.13 КоАП РФ, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния). Кроме того, в 2016 году Управлением Росреестра в отношении арбитражных управляющих составлено 24 протокола об административном правонарушении в связи с непосредственным обнаружением достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (в 22 случаях - по ч.3 ст.14.13 КоАП РФ, в 1 случае - по ч.3.1 ст.14.13 КоАП РФ и в 1 случае - по ст. 17.7 КоАП РФ (умышленное невыполнение требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении)).

Для сравнения, в 2015 году в Управление Росреестра поступило 224 заявления, обращения и жалобы на действия (бездействие) арбитражных управляющих, в том числе 21 жалоба на действия (бездействие) арбитражных управляющих о невыплате задолженности по заработной плате.

По результатам рассмотрения в 88 случаях в действиях арбитражных управляющих были выявлены факты нарушения положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Кроме того, прокуратурой Иркутской области в 2016 году внесено 77 представлений конкурсным арбитражным управляющим. По инициативе прокуроров 5 управляющих привлечены к дисциплинарной ответственности, 6 – за неправомерные действия при банкротстве подвергнуты административной ответственности, 39 конкурсным управляющим прокурором объявлено предостережение о недопустимости нарушений законов.

Из анализа вышеизложенной информации следует, что количество нарушений, допускаемых конкурсными управляющими, существенным образом не снижается, в связи с чем, по мнению Уполномоченного, компетентным органам необходимо ужесточить контроль и надзор за деятельностью конкурсных арбитражных управляющих, в целях скорейшего погашения просроченной задолженности по заработной плате перед работниками предприятий - банкротов, особенно в части предъявления исков о признании недействительными сделок, совершенных должником, поиска и возврата имущества должника.

*В качестве позитивного примера следует отметить, что в 2016 году совместными усилиями Уполномоченного, прокуратуры г. Ангарска (прокурор Шергин Р.Ю.), администрации Ангарского городского округа удалось добиться погашения задолженности по заработной плате и компенсациям за неиспользованные отпуска в размере 186 858 864, 69 рублей перед 1 641 работником ОАО «Ангарское управление строительства», признанного банкротом, которые не выплачивались им с июня 2015 года. Положительного результата удалось добиться путем постоянного мониторинга и контроля за действиями арбитражного управляющего в ходе процедуры конкурсного производства.*

В своём ежегодном докладе за 2015 год Уполномоченный подчёркивал необходимость более активных действий по защите трудовых прав граждан со стороны правоохранительных органов в части привлечения к уголовной ответственности руководителей, участников (акционеров) предприятий-банкротов за неправомерные действия при банкротстве. Однако и в 2016 году ситуация фактически не изменилась. По информации ГУ МВД России по Иркутской области, в 2016 году было возбуждено 6 уголовных дел по статьям 195, 196, 197 УК РФ, и все они были прекращены: из них 1 уголовное дело прекращено по п. 4 ч.1 ст. 24 УПК РФ в связи со смертью подозреваемого или обвиняемого, 5 уголовных дел прекращено по п.3 ч. 1

ст. 24 УПК РФ за истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности. Для сравнения, в 2015 году отказано в возбуждении 14 уголовных дел по статьям 195, 196, 197 УК по п.3 ч. 1 ст.24 УПК РФ за истечением сроков давности привлечения к уголовной ответственности.

Учитывая тот факт, что в 2016 году в Арбитражный суд Иркутской области поступило 587 заявлений о признании должника (предприятия, индивидуального предпринимателя) банкротом, что на 94 предприятия больше в сравнении с 2015 годом, Уполномоченный считает необходимым вновь акцентировать внимание правоохранительных органов на необходимости принятия предупредительных мер по защите прав работников предприятий-банкротов на получение своевременно заработной платы, путем уголовного преследования виновных лиц и привлечения их к ответственности.

Уполномоченным в предыдущих ежегодных докладах неоднократно отмечалось, что официальные статистические данные о размере просроченной задолженности и количестве организаций, не выплачивающих своевременно заработную плату работникам, не соответствуют реальному положению дел. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2016 году.

*Например, в феврале 2016 года в ходе посещения Уполномоченным северных районов Иркутской области, к нему обратились работники межмуниципального предприятия коммунального хозяйства ООО «МППК» Мамско-Чуйского района с жалобой на невыплату заработной платы. В ходе рассмотрения обращения, по инициативе Уполномоченного, прокуратурой Мамско-Чуйского района возбуждено дело об административном правонарушении в отношении директора ООО «МППК» Корытиной О.В. по факту невыплаты заработной платы. Последняя привлечена к административной ответственности. Возбуждено 2 уголовных дела по факту невыплаты заработной платы. На 1 января 2017 года задолженность по заработной плате в сумме 5 419 578, 50 рублей перед работниками предприятия погашена в полном объеме. Необходимо отметить, что восстановления трудовых прав работников ООО «МППК» удалось добиться, в том числе, благодаря профессиональному отношению к своим должностным обязанностям прокурора Мамско-Чуйского района Рудых О.Д. и подчиненных ему сотрудников.*

*Прокуратурой Иркутского района в апреле 2016 года по обращению Уполномоченного проведена проверка по фактам нарушения трудовых прав работников Иркутского государственного аграрного университета им. А. Ежеского о невыплате заработной платы. В результате погашена задолженность по заработной плате перед 728 работниками учреждения в*

размере 52 млн. рублей. Руководство и должностные лица университета привлечены к административной ответственности, в том числе, за нарушение законодательства о предоставлении статистической отчетности о просроченной задолженности по заработной плате.

В сентябре 2016 года к Уполномоченному обратились работники муниципального унитарного предприятия Боханского района «Дом быта» с жалобой на нарушение трудовых прав. По инициативе Уполномоченного прокуратурой Боханского района проведена проверка, в ходе которой доводы жалобы подтвердились, руководитель предприятия Ханташкеева С.О. привлечена к административной ответственности за невыплату задолженности по заработной плате за период с 2014г. по 11 ноября 2015 года, а также за несвоевременную выплату заработной платы (на предприятии заработная плата выплачивалась 1 раз в месяц, вместо положенных по закону 2 раз). Задолженность перед работниками в размере 57 849, 75 рублей погашена.

В 2016 году к Уполномоченному обратился бывший работник ООО «Восточно-Сибирский завод железобетонных конструкций» С., которому с апреля 2016 года не был выплачен в полном объеме окончательный расчет при увольнении. Следует заметить, что ранее Государственной инспекцией труда в Иркутской области работодателю было выдано обязательное для исполнения Предписание погасить задолженность по заработной плате перед С. в срок до 4 июля 2016 г., которое не было исполнено. С учётом изложенных обстоятельств, Уполномоченный направил обращение прокурору Иркутской области Мельникову И.А. для принятия мер прокурорского реагирования в отношении и.о. директора ООО «Восточно-Сибирский завод железобетонных конструкций» Григорьева В.Ю. По итогам рассмотрения обращения Уполномоченного прокуратурой г. Шелехова внесено представление в адрес Государственной инспекции труда в Иркутской области по факту отсутствия контроля со стороны должностных лиц инспекции над выполнением выданного ими Предписания о погашении задолженности по заработной плате перед С. в установленный срок. Задолженность перед С. погашена в октябре 2016 года в полном объеме.

Сведения о наличии задолженности по заработной плате перед работниками вышеперечисленных организаций в официальных данных Иркутскстата, министерства труда и занятости отсутствуют, как и информация о наличии задолженности в бюджетной сфере, что искажает реальную картину.

Так, по информации Управления Судебного департамента в Иркутской области, на 1 сентября 2016 года районными судами было возбуждено 692 гражданских дела о взыскании заработной платы в отношении должников государственных казенных, бюджетных, автономных учреждений области. Размер взысканной судами заработной платы в пользу работников бюджетной сферы составил 4 845 655 рублей.

Следует заметить, что действующим законодательством предусмотрена ответственность респондентов за непредоставление сведений о размере просроченной задолженности по заработной плате. Однако количество лиц, привлеченных Иркутскстатом к административной ответственности по статье 13.19 КоАП РФ (непредставление респондентами субъектам официального статистического учета первичных статистических данных в установленном порядке) в 2016 году, значительно снизилось в сравнении с 2015 годом. Так, в 2015 году к ответственности было привлечено 66 лиц, а в 2016 году - лишь 42 лица. По мнению Уполномоченного, органу государственной статистики на территории Иркутской области необходимо более активно привлекать к ответственности должностных лиц, не представляющих своевременно статистические данные о размере просроченной задолженности по заработной плате.

Выводы Уполномоченного объективно подтверждаются информацией прокуратуры Иркутской области, Государственной инспекции труда в Иркутской области, Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области.

Так, на исполнении в службе судебных приставов в 2016 году находилось 8 526 исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате на сумму 542,1 млн. рублей. Общая сумма взысканной судебными приставами задолженности по заработной плате в 2016 году составила около 240 млн. рублей. Особо следует отметить, что в 2016 году на исполнении судебных приставов находилось 16 исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате с должников - государственных, казенных, бюджетных, автономных учреждений Иркутской области, а также с должников - муниципальных организаций, учреждений на общую сумму взыскания 732 тыс. рублей.

По сведениям Государственной инспекции труда в Иркутской области, всего, по результатам надзорно-контрольных мероприятий в 2016 году, выявлена и погашена задолженность в 35 организациях на сумму 355,64 млн. рублей, полностью погашена задолженность в размере 321,37 млн. рублей в 29 организациях области.

По информации прокуратуры Иркутской области, в 2016 году погашена задолженность по заработной плате в размере около 1,5 миллиарда рублей, при этом надлежит добиться выплаты долгов по зарплате еще на 69 предприятиях области, сумма которых достигает 400 млн. рублей.

Таким образом, следует отметить, что данные ведомств о размере просроченной задолженности по заработной плате и количестве организаций-должников существенно разнятся с официальными статистическими данными Иркутскстата. В этой связи Уполномоченный считает необходимым, в целях сбора достоверной информации о динамике просроченной задолженности по заработной плате на территории области, рекомендовать министерству труда и занятости населения Иркутской области наладить более тесное межведомственное взаимодействие с территориальными органами государственной власти, что позволит объективно оценивать размер просроченной задолженности и количество организаций должников, оперативно принимать меры реагирования по погашению задолженности и привлечению к ответственности виновных лиц. Минтруду региона также необходимо принять меры к повышению ответственности руководителей областных государственных и муниципальных учреждений по предоставлению достоверной информации об уровне задолженности выплаты заработной платы работникам и привлечению их к ответственности за нарушение трудового законодательства.

#### **4.1. О проблеме соблюдения права работников на получение заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда**

В прошедшем году обострилась проблема соблюдения фундаментального права граждан Иркутской области на справедливую и полную оплату труда, а именно получение заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, с применением районного коэффициента и процентных надбавок за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, предусмотренного статьями 146, 148, 315, 316, 317 Трудового Кодекса Российской Федерации.

Указанное право до сентября 2016 года граждане имели возможность отстаивать в судебном порядке, в том числе, при поддержке органов прокуратуры. При вынесении положительных решений об удовлетворении исковых требований работников суды руководствовались разъяснениями, данными Президиумом Верховного Суда Российской Федерации в «Обзоре

практики рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» от 26 февраля 2014 года, а также позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной, в том числе, в определении от 25 февраля 2013 г. № 327-о, в котором говорится, что заработная плата работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, должна быть определена в размере не менее минимального размера оплаты труда, после чего к ней должны быть начислены районный коэффициент и надбавки за стаж работы в данных районах или местностях. Как было указано выше, на 1 сентября 2016 года судами области было восстановлено право 692 работников бюджетной сферы на получение заработной платы в размере не ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, с применением районного коэффициента и процентных надбавок за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Однако, в связи с принятием судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определений от 19 сентября 2016 года № 51-КГ16-10 и от 8 августа 2016 года № 72-КГ16-4, судебная практика применения статей 146, 148 Трудового кодекса Российской Федерации в Иркутской области изменилась. В результате суды стали выносить решения об отказе в удовлетворении исковых требований работникам по делам указанной категории, ссылаясь на приведенные определения Верховного Суда Российской Федерации. По мнению Уполномоченного, нестабильность судебной практики по защите трудовых прав работников не способствует повышению их доверия к судебной системе как независимому институту по защите конституционных прав граждан.

С учётом того, что проблема имеет особое общественное значение, затрагивает значительное количество граждан, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях Российской Федерации, Уполномоченным направлено обращение на имя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Москальковой Т.Н. по обозначенному вопросу для принятия мер на федеральном уровне, в целях устранения грубых нарушений трудовых прав граждан.

Кроме того, в настоящее время в Верховном Суде Российской Федерации находится на рассмотрении протест, принесённый 12 декабря 2016 года в порядке надзора заместителем Генерального прокурора Российской Федерации Коржинёк Л.Г. на определение судебной

коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2016 г. № 51-КГ16-10.

Вопрос соблюдения права граждан Иркутской области на получение заработной платы не ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, с применением районного коэффициента и процентных надбавок за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях остаётся на контроле Уполномоченного.

#### **4.2. О некоторых проблемах соблюдения права граждан на безопасные условия труда**

Особую озабоченность Уполномоченного вызывает вопрос соблюдения трудового законодательства об охране труда на территории области.

По данным Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, за 2016 год филиалами регионального отделения получено 1 100 сообщений о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях, из них страховыми признаны 1 072 случая, в том числе 794 несчастных случая на производстве, из которых 47 - со смертельным исходом; впервые выявленных профессиональных заболеваний - 278. В сравнении с предыдущим годом число тяжелых несчастных случаев на производстве увеличилось на 9 %: с 94 случаев в 2015 году до 102 случаев в 2016 году.

Особо следует отметить, что в ходе осуществления мероприятий по выявлению фактов сокрытия работодателями несчастных случаев на производстве, в 2016 году должностными лицами Государственной инспекции труда в Иркутской области выявлено и расследовано в установленном порядке 27 сокрытых несчастных случаев на производстве (9,9 % от общего числа расследованных в 2016 году несчастных случаев), включая 5 (против 3) несчастных случаев со смертельным исходом (на 166 % больше). По сравнению с 2015 годом, количество сокрытых несчастных случаев увеличилось на 17 случаев или на 270 %. Данные выводы подтверждаются обращениями, имеющимися в почте Уполномоченного.

*К Уполномоченному в январе 2016 года обратилась гражданка Д. с жалобой на действия работодателя ООО «Флер-Фито» по вопросу невыдачи акта о несчастном случае на производстве, соответствующего требованиям федерального законодательства. В результате неправомερных действий работодателя с 03 октября 2014 года заявительница не могла получить положенные ей по закону страховые выплаты, несмотря на обращения в компетентные органы с жалобами на*

незаконные действия работодателя. В ходе рассмотрения обращения Уполномоченным было установлено, что заявительнице в результате дорожно-транспортного происшествия в 2014 году причинен тяжкий вред здоровью, работодателем, в нарушение норм ТК РФ, акт о несчастном случае установленной формы работнику не выдан. Уполномоченным направлен запрос прокурору г. Ангарска. В итоге, 10 февраля 2016 года Д. был выдан акт о несчастном случае, право заявительницы на получение страховых выплат восстановлено.

В мае 2015 года к Уполномоченному обратилась гражданка Украины П., отец которой погиб в результате несчастного случая на производстве. В ходе рассмотрения жалобы Уполномоченным установлено, что погибший П. работал на предприятии ООО «Лесоперерабатывающее предприятие» г. Иркутска без официального оформления трудовых отношений. Работодателем на территории предприятия не соблюдались требования об охране труда, в результате чего П. упал в яму с кипятком, а в дальнейшем скончался от обширных термических ожогов. Работодателем несчастный случай был скрыт, обращения супруги П. с заявлениями о привлечении к уголовной ответственности виновных лиц, а также о проведении проверки с целью установления факта трудовых отношений между погибшим П. и ООО «ЛППК» компетентными органами оставлены без удовлетворения. По всем фактам нарушений прав заявительницы, а также погибшего работника П. Уполномоченным были направлены запросы на имя руководителя СУ СК России по Иркутской области Бунева А.Ю., прокурора Иркутской области Мельникова И.А., руководителя Государственной инспекции труда в Иркутской области Коноплева С.И., с целью повторного рассмотрения обращений и возбуждения уголовного дела. Проверки и расследования, длившиеся почти два года, в 2016 году завершены судебными решениями. Действия работодателя Латышева Е. квалифицированы по ч. 2 ст. 143 УК РФ – нарушение требований охраны труда, совершенное лицом, на которое возложены обязанности по их соблюдению, повлекшее по неосторожности смерть человека. Кроме того, в порядке гражданского судопроизводства удовлетворены требования прокурора Ленинского района г. Иркутска в интересах заявительницы П., право семьи погибшего П. на социальное обеспечение по потере кормильца восстановлено.

В июле 2016 года Свердловским районным судом г. Иркутска удовлетворены иски гражданки У. к ОАО «ХМГФ». Как указала У., ее отец – Т. был трудоустроен в ОАО «ХМГФ» в должности механика. В 2007 году произошел несчастный случай на производстве, в

результате которого её отец погиб. Судом исследован акт о несчастном случае на производстве, из которого следует, что, возможно, смерть Т. произошла в результате несоблюдения им техники безопасности, а именно курения на территории передвижного склада ГСМ АЗС при осуществлении слива бензина из бензовоза. Однако решением Куйтунского районного суда Иркутской области установлено, что компетентными органами не было в соответствии с законом установлено нарушение механиком Т. правил пожарной безопасности. Судом установлено, что отец истицы – Т. умер в 2007 году в результате травмы, полученной на производстве. Суд исходил из того, что, в соответствии с трудовым законодательством, обязанности по обеспечению безопасных условий и охраны труда возлагаются на работодателя.

Уполномоченный убежден, что вопрос соблюдения работодателями трудового законодательства об охране труда на территории Иркутской области требует к себе повышенного внимания и принятия неотложных мер, так как речь идет о самом важном - жизни и здоровье людей.

По данным регионального отделения Фонда социального страхования, наибольший уровень производственного травматизма в 2016 году отмечается в таких отраслях производства, как:

Вид деятельности	2016	2015	+>*
Обработка древесины, производство пиломатериалов	96	71	+25
Лесная промышленность	32	45	-13
Деятельность в области самолето- и машиностроения	38	47	-9
Строительство (зданий, сооружений, дорог)	56	62	-6
Деятельность в области здравоохранения	85	96	-11
Деятельность в области общего, среднего и высшего образования	34	39	-5
Деятельность почтовой связи	18	26	-8
Деятельность железнодорожного транспорта	16	16	-

По мнению Уполномоченного, требует разрешения и давно назревшая проблема усиления контроля за соблюдением трудового законодательства об охране труда на предприятиях, использующих вахтовый метод работы.

В соответствии со статьей 297 Трудового кодекса Российской Федерации, вахтовый метод - это особая форма осуществления трудового процесса вне места постоянного проживания работников. Он применяется при значительном удалении места работы от места нахождения работодателя в целях сокращения сроков строительства, ремонта или реконструкции объектов производственного, социального и иного назначения в необжитых, отдаленных районах или районах с особыми природными условиями.

Комплектование вахтового (сменного) персонала вне места нахождения предприятия осуществляется по согласованию с местными органами по труду и социальным вопросам, которым подведомственна территория, где предусматривается набор работников, что прямо предусмотрено пунктом 2.3 Основных положений о вахтовом методе организации работ, утвержденных Постановлением Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС, Минздрава СССР от 31.12.1987 N 794/33-82 (далее - Основные положения о вахтовом методе организации работ).

В настоящее время в государственных органах фактически отсутствует системный контроль и учет сведений о состоянии условий труда, количестве рабочих мест, не отвечающих требованиям охраны труда в организациях, использующих вахтовый метод на территории региона. Подобная ситуация приводит к тому, что работодатели практически безнаказанно нарушают права работников на безопасные условия труда, рискуя их жизнью и здоровьем, в связи с чем компетентным органам необходимо усилить межведомственное взаимодействие и ужесточить контроль за исполнением требований закона об охране труда указанной категорией работодателей.

*Например, в 2016 году к Уполномоченному обратился гражданин Н. с жалобой на незаконные действия (бездействие) работодателя. Из обращения следует, что с 2013 года Н. был принят на работу вахтовым методом в ООО «Спецмонтаж» на должность машиниста копра. В нарушение действующего трудового законодательства, с ним не был заключен письменный трудовой договор. В феврале 2016 года в результате несчастного случая на производстве, взрыва бочки с ГСМ, заявителю Н. причинен тяжкий вред здоровью, однако работодатель не выдал ему акт о несчастном случае, отказался производить выплаты за период временной нетрудоспособности. Несчастный случай на производстве был представителями ООО «Спецмонтаж» скрыт. В связи с тем, что в действиях должностных лиц ООО «Спецмонтаж» Уполномоченный*

усмотрел признаки состава преступления, предусмотренного статьей 216 УК РФ (нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека либо крупного ущерба), обращение Н. было направлено для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в правоохранительные органы. Также обращение Н. было направлено для проведения проверки действий должностных лиц ООО «Спецмонтаж» прокурору Октябрьского района г. Иркутска. По поступившей информации, в ходе проверки работодателем в добровольном порядке устранены все нарушения трудового законодательства. Права Н. восстановлены в полном объеме.

В июле 2016 года шестеро рабочих подрядной организации ПАО «Верхнечонскнефтегаз» погибли в результате аварии на месторождении в Катангском районе. Хлопок ресивера топливного газа электростанции произошел при проведении пусконаладочных работ. У всех погибших были серьезные ожоги и баротравмы. Возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 217 УК РФ - нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах, повлекшее по неосторожности смерть двух и более лиц.

В августе 2016 года погиб рабочий при производстве работ на бурильной установке Дулисьминского нефтегазоконденсатного месторождения в Киренском районе. В результате обрыва троса на монтажной корзине помощник буровика сорвался вниз, вскоре скончался от полученных травм. По данному факту также возбуждено уголовное дело.

Перечисленные факты являются ярким примером того, как невыполнение работодателями требований охраны труда наносит непоправимый вред здоровью людей, превращая их в инвалидов, а порой и лишает жизни.

По информации Государственной инспекции труда в Иркутской области, из общего количества обращений, поступивших в 2015-2016 годах, доля обращений от лиц, работающих вахтовым методом в необжитых, отдаленных районах или районах с особыми природными условиями, составляет 20 % - примерно 2 842 жалобы. Эти цифры говорят сами за себя.

Необходимо принимать во внимание тот факт, что, согласно данным Управления Федеральной налоговой службы России по Иркутской области, в отдаленных районах или районах с особыми природными условиями области

зарегистрировано 2 751 обособленное подразделение российских организаций.

Согласно данным министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области, в настоящее время 68 организаций имеют право пользования участками недр местного значения в отдаленных районах или районах с особыми природными условиями. По сведениям Департамента по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу, в отдаленных районах или районах с особыми природными условиями Иркутской области выдано 635 лицензий юридическим лицам, в том числе на добычу нефти, газа, драгоценных металлов и др.

Следует учесть, что, согласно Основных положений о вахтовом методе организации работ (пункты 3.3, 3.4), проект вахтового поселка согласовывается с соответствующим профсоюзным комитетом и органами государственного санитарного и пожарного надзора и утверждается руководителем предприятия. Готовность вахтового поселка к передаче его в эксплуатацию определяется комиссией, в состав которой включаются представители администрации предприятия, исполнительного комитета местного Совета народных депутатов, профсоюзного комитета, предприятия торговли и общественного питания, санитарной и пожарной служб, органов здравоохранения. Акт комиссии о приемке вахтового поселка в эксплуатацию утверждается руководителем предприятия.

В связи с этим необходимо напомнить, что в августе 2016 года четверо рабочих заживо сгорели в строительном вагончике в 40 км от деревни Карам Казачинско-Ленского района Иркутской области. Возгорание произошло в результате неосторожного обращения с огнем: работник ООО "Строймеханика" разжигал огонь в печи, используя бензин.

Уполномоченный крайне обеспокоен, и предлагает министерству труда и занятости, министерству здравоохранения региона совместно с территориальными органами государственной власти, в частности, Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области, Государственной инспекцией труда в Иркутской области, ГУ МЧС России по Иркутской области, а также совместно с органами местного самоуправления, в целях комплексного решения указанной проблемы, разработать совместный план действий по предотвращению нарушений трудового законодательства об охране труда организациями и предприятиями, использующими вахтовый метод работы на территории Иркутской области.

Также следует отметить, что по показателю профессиональной заболеваемости в 2016 году Иркутская область занимает 9-е место среди субъектов Российской Федерации. По Сибирскому федеральному округу

область находится на 4 месте среди 12 субъектов. Таким образом, уровень профзаболеваемости в области достаточно высок.

По информации Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, удельный вес работающих в условиях труда, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям, составил 36,4 % от общей численности работающих, занятых в экономике, в том числе женщин - 23,7 %. Количество граждан, занятых в экономике области, составило в прошедшем году 1 159 тыс. человек, при этом количество работающих в условиях труда, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям, составило 421 876 человек. Анализ состояния условий труда, аттестации рабочих мест, показатели состояния здоровья работников свидетельствуют о том, что условия труда на многих предприятиях области не отвечают санитарно-гигиеническим требованиям.

Основными причинами неудовлетворительных условий труда являются: низкие уровни механизации технологических процессов; невысокие темпы модернизации предприятий; существенное сокращение работ по реконструкции и технологическому перевооружению, созданию и закупке новых современных безопасных производственных технологий и техники; старение и износ основных производственных фондов и технологического оборудования; сокращение объемов капитального и профилактического ремонта промышленных зданий, сооружений, машин и оборудования; снижение ответственности работодателей и руководителей производств за состояние условий и охраны труда; ослабление внимания к безопасности производства работ. Не разрабатываются внутрисменные режимы труда с учетом производственного риска.

В 2016 году 217-ти работающим был впервые установлен диагноз профессионального заболевания (отравления). Удельный вес хронических профессиональных заболеваний в 2016 г. составил 99,2 %, острых профессиональных отравлений - 0,4 %, хронических профессиональных отравлений - 0,4 %.

Наибольшее число профессиональных заболеваний установлено в прошедшем году в следующих производственных отраслях: добыча топливно-энергетических полезных ископаемых (34 случая); обработка древесины, пиломатериалов (30 случаев); деятельность в области самолето- и машиностроения (18 случаев); деятельность в области здравоохранения (14 случаев); железнодорожного транспорта (7 случаев); производство и использование электроэнергии (4 случая); строительство (3 случая).

Основную долю в структуре расходов на страховое обеспечение от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

составляют ежемесячные страховые выплаты. Общая сумма ежемесячных страховых выплат, перечисленных за 2016 год пострадавшим от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также лицам, имеющим право на получение страхового обеспечения, составила 1 305 118,7 тыс. руб., что на 82 295,7 тыс. руб. больше, чем в 2015 году.

Суммы, выплаченные региональным отделением на дополнительные расходы по медицинской, социальной и профессиональной реабилитации застрахованных, составили в 2016 году - 206 886,1 тыс. руб., что на 21 952,5 тыс. руб. больше, чем в 2015 году.

По информации министерства труда и занятости региона, на территории Иркутской области разработана, утверждена и реализуется подпрограмма «Улучшение условий и охраны труда в Иркутской области» на 2014-2020 годы в рамках Государственной Программы «Труд и занятость» (далее - Подпрограмма). По мнению Уполномоченного, необходимо увеличить объем средств на финансирование Подпрограммы за счет средств областного бюджета, а также усилить межведомственное взаимодействие между всеми заинтересованными органами и учреждениями в целях реализации государственной политики в области охраны труда и безусловного обеспечения соблюдения законодательства об охране труда на территории региона. По мнению Уполномоченного, это возможно реализовать, в том числе, на базе областной межведомственной комиссии по охране труда.

#### **4.3. О состоянии ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права**

Уполномоченному, в Государственную инспекцию труда в Иркутской области и органы прокуратуры поступают многочисленные обращения граждан о нарушении их трудовых прав в областных государственных и муниципальных учреждениях.

В целях реализации полномочий органов исполнительной власти Иркутской области, органов местного самоуправления по осуществлению ведомственного контроля соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях принят Закон Иркутской области от 30 марта 2012 г. N 20-ОЗ «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов,

содержащих нормы трудового права» (далее - Закон Иркутской области от 30 марта 2012 г. № 20-ОЗ).

Кроме того, Правительством Иркутской области принято Постановление от 14 июня 2012 г. N 331-пп «О реализации Закона Иркутской области от 30 марта 2012 года N 20-оз «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (далее - постановление Правительства от 14 июня 2013г. № 331-пп). На министерство труда и занятости Иркутской области возложены обязанности проводить анализ информации, поступающей от уполномоченных органов; ежегодно формировать сводный отчет о проведенных в подведомственных организациях проверках за истекший год; представлять сводный отчет в Правительство Иркутской области в срок до 1 марта года, следующего за отчетным.

Для реализации вышеуказанного постановления Правительства от 14 июня 2012 года N 331-пп министерством труда и занятости Иркутской области 28 марта 2013 года издан Приказ N 15-МПР «О форме сводного отчета о проведенных проверках».

Таким образом, на основании перечисленных нормативных правовых актов исполнительными органами государственной власти Иркутской области должен осуществляться ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях.

По информации министерства имущественных отношений Иркутской области, на 1 января 2017 года в ведении исполнительных органов государственной власти Иркутской области находится 572 подведомственных учреждения (организации).

Как следует из Сводного отчета о проведенных проверках соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, представленного министерством труда и занятости Иркутской области по запросу Уполномоченного, в организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти Иркутской области, в 2016 году проведено 114 проверок (см. таблицу ниже).

Анализ данной информации показывает, что в 2016 году из 114 проверок 41 проведена внепланово (35,96 %), тогда как в 2015 году из 130 проведенных проверок внеплановыми были 19 (14,6 %). Очевидно, что количество жалоб, поступивших от работников областных государственных бюджетных учреждений на нарушение их трудовых прав в 2016 году, в сравнении с 2015 годом, заметно увеличилось.

Наименование исполнительного органа государственной власти	Количество подведомственных учреждений	Количество проведенных проверок в 2016 году, из них	
		плановые	внеплановые
1	2	3	4
Министерство здравоохранения	142	12	20
Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта	3	2	-
Министерство образования	113	-	11
Министерство социального развития, опеки и попечительства	124	24	3
Министерство лесного комплекса	60	8	3
Министерство культуры и архивов	29	6	1
Министерство спорта	18	6	-
Министерство строительства, дорожного хозяйства	4	-	2
Министерство экономического развития	1	1	-
Министерство по молодежной политике	4	-	-
Министерство имущественных отношений	4	-	1
Министерство труда и занятости	36	9	-
Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	5	-	-
Управление делами Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области	1	-	-
Служба ветеринарии	15	5	-
Служба по охране культурного наследия	1	-	-
Агентство по обеспечению деятельности мировых судей	2	-	-
Администрация УОБО	7	-	-
Архивное агентство	3	-	-
итого	572	73	41

В соответствии со статьей 6 Закона Иркутской области от 30 марта 2012 года N 20-ОЗ, плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, на основании ежегодного плана проведения проверок. Таким образом, один раз в три года в подведомственной организации должна быть проведена проверка. Однако данное требование закона соблюдается не всегда. Например, в ведении министерства образования Иркутской области находятся 113 подведомственных учреждений, и при таком их количестве плановые проверки ежегодно должны быть проведены, в среднем, не менее чем в 37 подведомственных учреждениях. Однако, как видно из представленной информации, министерством образования в 2016 году не проведено ни одной плановой проверки, при этом проведено 11 внеплановых проверок по жалобам работников.

В 2016 году к Уполномоченному обратились работники государственного бюджетного учреждения дополнительного образования Иркутской области «Центр развития дополнительного образования детей» с жалобами на нарушения трудовых прав.

Так, работница Л. обжаловала действия работодателя, который не предоставил ей очередной отпуск. В ходе проверки Уполномоченным установлен факт нарушения порядка согласования и утверждения работодателем графика отпусков сотрудников учреждения на 2016 год, в связи с чем ссылка администрации учреждения на наличие утвержденного графика отпусков, обязательного для исполнения работниками, в качестве обоснования для отказа в предоставлении работнику отпуска признана несостоятельной. В дальнейшем директором учреждения Буйковой О.П. требования работника были удовлетворены.

Гражданка К., работающая в этом же учреждении, сообщила, в том числе, о незаконном привлечении её к дисциплинарной ответственности. В ходе изучения доводов жалобы установлено, что работодателем не были созданы надлежащие условия для осуществления работником своих должностных обязанностей, работник не был обеспечен необходимыми подручными средствами. По мнению Уполномоченного, оспариваемый приказ не соответствует ч. 1 ст. 192 ТК РФ, так как наличие вины является обязательным условием для привлечения к дисциплинарной ответственности. Неисполнение работником трудовых обязанностей по независящим от него причинам не является дисциплинарным проступком, так как в данном случае вина работника отсутствует. Однако работодателем в добровольном порядке приказ о наложении дисциплинарного взыскания не отменён, а работницей К. в ноябре 2016

года подан иск в Куйбышевский районный суд г. Иркутска (в настоящее время дело по существу судом не рассмотрено).

Министерством образования проверка соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в период 2012-2015 годов в подведомственном государственном бюджетном учреждении дополнительного образования Иркутской области «Центр развития дополнительного образования детей» не проводилась, то есть ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в данном учреждении не осуществлялся. Внеплановая проверка деятельности учреждения была проведена лишь 12 ноября 2015 года после обращений коллектива Центра, направленных на имя Президента Российской Федерации, Губернатора Иркутской области, в министерство образования Иркутской области.

По мнению Уполномоченного, трудовой спор в данном учреждении можно было предупредить путём своевременного выполнения исполнительным органом государственной власти требований областного закона о ведомственном контроле

Прокуратурой Баяндаевского района проведена проверка ОГАУ «Баяндаевский лесхоз», в ходе которой установлено, что с 1 января 2016 года учреждение фактически не функционирует, работникам не выплачивается заработная плата. Задолженность по состоянию на начало года составляет более 240 тыс. рублей, работники предприятия находятся в вынужденном простое, не уволены. Кроме того, с работниками не были заключены трудовые договоры в письменной форме. Кадровая и бухгалтерская документация не ведутся, выявлены факты незаконного увольнения. Часть недвижимого, особо ценного и прочего движимого имущества областной государственной собственности изъята из оперативного управления АУ «Баяндаевский лесхоз» и закреплена на праве оперативного управления за АУ «Региональный лесопожарный центр Иркутской области». Вместе с тем, процедура ликвидации учреждения не проводится. В связи с выявленными нарушениями законодательства об оплате труда прокуратурой в Баяндаевский районный суд направлено 8 исковых заявлений о взыскании с ОГАУ «Баяндаевский лесхоз» задолженности перед работниками лесхоза по заработной плате и за время простоя на сумму более 350 тыс. рублей.

В ноябре 2016 года к Уполномоченному обратились работники муниципального унитарного предприятия «Центральный рынок» г. Иркутска С. и М., с жалобой на действия директора рынка Свердлова В.Л.

При рассмотрении жалобы Уполномоченным было установлено нарушение трудовых прав заявителей. Т, в отношении С. издан приказ о вменении разъездного характера работы с нарушением требований статьи 74 ТК РФ, а работнице М., находящейся в состоянии беременности, работодатель не выплачивал заработную плату за июнь 2016 года, пособие по временной нетрудоспособности, а также пособие по беременности и родам. Директору рынка Свердлову В.Л. направлено Заключение Уполномоченного об устранении выявленных нарушений, которое в дальнейшем было удовлетворено и.о. директора предприятия Гордеевой Л.Г., трудовые права работников восстановлены в полном объеме. Учитывая, что в отношении работников МУП «Центральный рынок» г. Иркутска С. и М. работодателем допущены грубые и очевидные нарушения трудового законодательства, повлекшие существенное ущемление прав работников, Уполномоченный направил в органы прокуратуры материалы по вышеуказанным жалобам для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.27 КоАП РФ в отношении директора МУП «Центральный рынок» Свердлова В.Л.

В настоящее время на основании Постановления Государственной инспекции труда в Иркутской области от 1 марта 2017 года Свердлов В.Л. привлечен к административной ответственности по ч.1 ст. 5.27 КоАП РФ в виде предупреждения.

Таким образом есть основания полагать, что исполнительными органами государственной власти Иркутской области, а также органом местного самоуправления, в чьей подведомственности находятся вышеуказанные учреждения, не в полной мере осуществлялся ведомственный контроль соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в подведомственных организациях.

Анализ поступающей от уполномоченных органов информации, предусмотренный подпунктом 1 части 3 Постановления Правительства от 14 июня 2012г. N 331-ПП, министерством труда и занятости Иркутской области формируется в виде служебной записки на имя Председателя Правительства Иркутской области с приложением сводного отчета о проведенных проверках соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти Иркутской области за отчетный год, что, по мнению Уполномоченного, явно недостаточно для оценки реального положения дел в сфере соблюдения трудовых прав работников бюджетных учреждений

Иркутской области и деятельности уполномоченных органов по профилактике указанных нарушений. Несомненно, необходимо более тщательное исследование и анализ положения дел, с выводами и разработкой конкретных мер по устранению и недопущению в дальнейшем выявленных нарушений.

Пунктом 3 части 1 статьи 6 Закона Иркутской области от 30 марта 2012 года N 20-ОЗ установлено, что ежегодный план проведения проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановой проверки. Однако, при изучении официальных сайтов исполнительных органов государственной власти Иркутской области, выявлено, что данное требование закона, как правило, не исполняется.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. N 1028-р утверждена Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на 2015 - 2020 годы. В ней сформулированы общие подходы по решению проблемы соблюдения трудового законодательства, в связи с чем важным элементом системы взаимодействия работника, работодателя и государства признана деятельность, в том числе, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Уполномоченный вынужден констатировать, что в Иркутской области конкретных мер по практической реализации названной Концепции не принято.

Исходя из изложенного, Уполномоченный приходит к следующим выводам.

1. Закон Иркутской области от 30 марта 2012 года N 20-ОЗ «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» субъектами контроля исполняется в большинстве своем формально.

2. В регионе отсутствует единый подход к осуществлению ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

3. Министерство труда и занятости населения Иркутской области не обеспечивает надлежащего контроля осуществления ведомственного контроля в областных государственных учреждениях.

Для изменения ситуации, по мнению Уполномоченного, требуется внесение следующих изменений в Постановление Правительства Иркутской области от 14 июня 2012 года N 331-ПП «О реализации Закона Иркутской области от 30 марта 2012 года N20-ОЗ «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»:

- в пункт 1 части 3 внести дополнения следующего содержания: «проводить анализ информации, поступающей от уполномоченных органов, с составлением сводного Доклада об осуществлении ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и об эффективности такого контроля на территории Иркутской области.»

- в пункт 3 части 3 внести дополнения следующего содержания: «представлять сводный Доклад об осуществлении ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и об эффективности такого контроля на территории Иркутской области, а также сводный отчет в Правительство Иркутской области в срок до 1 марта года, следующего за отчетным.»

Уполномоченный также предлагает:

1. В целях определения процедуры подготовки и представления в Правительство Иркутской области сводного Доклада об осуществлении ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и об эффективности такого контроля на территории Иркутской области, необходимо принятие Правительством Иркутской области соответствующего постановления.

2. Разработать единые методические рекомендации по порядку проведения проверок за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляемых в ходе ведомственного контроля, так как их отсутствие зачастую ведет к неполноте проведенных проверок.

3. Принять необходимые меры по неукоснительному исполнению всеми органами исполнительной власти Иркутской области обязанности публиковать нормативные правовые акты по ведомственному контролю, а

также планы ежегодных проверок в сети «Интернет» на своих официальных сайтах в разделе «Ведомственный контроль».

4. Предложить Правительству Иркутской области разработать правовой акт, направленный на реализацию Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, на 2015 - 2020 годы, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. N 1028-р.

#### **5. О реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь**

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь - одно из фундаментальных прав, закрепленное в ст. 41 Конституции Российской Федерации. Оно конкретизировано в Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и иных нормативных правовых актах.

В почте Уполномоченного было много обращений граждан с жалобами на нарушения этого права, что свидетельствует о неблагоприятном положении дел в этой сфере.

Показатель общей заболеваемости населения Иркутской области в 2016 году вырос на 3,6 % и составил 187 586,7 случаев на 100 тысяч населения. Увеличилась заболеваемость инфекционными болезнями, болезнями органов дыхания, системы кровообращения, эндокринной системы, костно-мышечной системы, врожденными аномалиями, а также психическими расстройствами. Предоставленная статистика, по мнению Уполномоченного, не отражает реальной ситуации в полной мере. Работающие граждане, зачастую, по различным причинам не оформляют листки нетрудоспособности, часто люди занимаются самолечением, и поэтому статистика не учитывает такие случаи.

В Иркутской области на протяжении ряда лет отмечается негативная ситуация по уровням заболеваемости алкоголизмом и по острым отравлениям спиртосодержащей продукцией. В декабре 2016 года в Иркутске произошло массовое отравление людей концентратом для ванн «Боярышник» и фальсифицированной алкогольной продукцией, в составе которых был метанол. Эта трагедия унесла жизни 79 человек. По уровню острых отравлений Иркутская область входит в десятку «лидеров» среди регионов Российской Федерации, в 2016 году она занимала 8 место. Показатель

отравлений в Иркутской области в 2016 году в 1,9 раза превышал уровень Российской Федерации. По показателю заболеваемости хроническим алкоголизмом Иркутская область занимала в 2015 году 16 место среди 85 субъектов Российской Федерации.

Показатели смертности за 2016 год, по информации министерства здравоохранения Иркутской области, представлены на рис. 8.



Рис. 8. Показатели смертности населения Иркутской области за 2016 год

Большое место в профилактике заболеваний занимают вопросы их раннего выявления. Эту задачу призвана решать диспансеризация населения. В 2016 году при плане 393 600 человек диспансеризацию прошло 372 605 человек (94,6 %), на втором этапе диспансеризацию прошли 105 305 человек. Заболевания выявлены у 62,7 % прошедших диспансеризацию (213 215 случаев), из них 11,9 % (или 40 380 случаев) – диагнозы, установленные впервые.

При этом Уполномоченный отмечает низкую активность значительной части населения в заботе о своем здоровье, в том числе в решении вопросов, связанных с выявлением заболеваний на ранней стадии, поэтому медицинские работники вынуждены проводить неявную диспансеризацию. В связи с необходимостью выполнения нормативов по ее проведению в поликлиниках имеют место случаи, когда гражданину при обращении к врачу за определенным видом медицинской помощи выдается большое число направлений к различным специалистам и на многочисленные исследования, в которых он, вполне возможно, с этим определенным заболеванием и не нуждается вовсе. Такие действия нарушают право на получение информации о состоянии здоровья, диагнозе, лечении; пациенту не объясняется, почему с болью в горле он должен посетить гинеколога.

Ресурсы медицинских организаций используются неэффективно. Подобный подход имеет и экономическую составляющую, которую трудно подсчитать, но бесспорно, что затраты на проведение исследований и приемы специалистов в этих случаях колоссальны. В результате человек, нуждающийся в минимальном количестве посещений, упускает время для диагностики и лечения имеющегося заболевания. При этом увеличиваются очереди в медицинских организациях, подрывается доверие населения к системе здравоохранения в целом.

Статистика показывает, что увеличивается число граждан, состоящих на учете в связи с онкологическими заболеваниями.

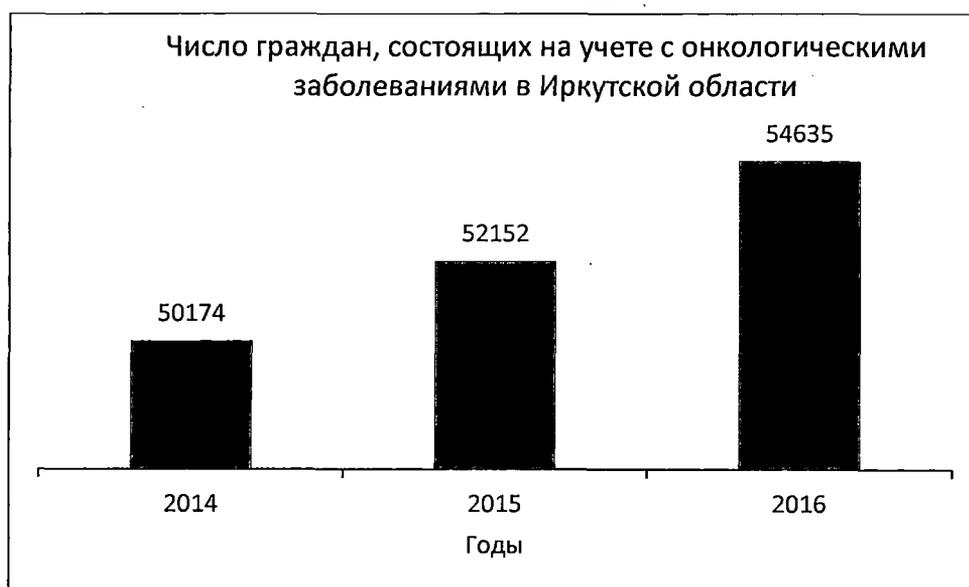


Рис. 9. Число граждан, состоящих на учете с онкологическими заболеваниями в Иркутской области

Совокупный показатель заболеваемости составил 2 264,38 (в 2015 году - 2 159,58) на 100 тысяч человек населения (по России в 2015 году – 2 329,8; в 2014 году – 2 252,4). Максимальный уровень онкологической заболеваемости в Иркутской области в 2016 году пришелся на возрастную группу 65-69 лет.

Статистические данные, представленные Областным онкологическим диспансером, дают основания полагать, что повышение показателей выявления заболевания на ранней стадии и привело к росту показателей заболеваемости в целом. В то же самое время лечение на ранней стадии позволяет вылечить рак.

Позднее диагностирование таких заболеваний связано с тем, что в медицинских организациях региона отсутствует система мероприятий, направленная на раннее выявление злокачественных новообразований. Из 9 426 пациентов, зарегистрированных со злокачественным новообразованием в 2016 году, впервые 7 580 (80,4 %) обратились в медицинскую организацию самостоятельно. Из них 4 403 пациента уже с явными симптомами

злокачественной опухоли, в поздней стадии заболевания (III - IV). Высокие показатели запущенности - одна из ведущих причин, влияющих на смертность от онкологических заболеваний.



Рис.10. Количество впервые выявленных случаев злокачественной опухоли в поздней стадии заболевания

Нужно отметить, что в минувшем году в Иркутской области внедрили жидкостную цитологию – метод, повышающий точность диагностики патологических изменений. Высокая стоимость расходного материала и отсутствие тарифа в системе обязательного медицинского страхования не позволяют охватить женское население данным методом исследования на 100 %. При этом стоимость лечения на I-й стадии заболевания рака шейки матки составляет 44 000 рублей, а лечение его на более поздней стадии обходится уже в 565 000 рублей, не говоря о значительном снижении шансов пациентки на выздоровление при несвоевременном лечении.

Уполномоченный считает необходимым предусматривать в региональном бюджете финансирование на развитие данного метода исследований и (или) подготовить предложения по включению этой медицинской услуги в перечень услуг, входящих в систему обязательного медицинского страхования.

К другим проблемным вопросам, связанным с организацией лечения онкологических заболеваний на территории региона, относятся недостаток квалифицированных специалистов в поликлиниках районов и городов, высокий процент совместительства, влияющий на качество работы сотрудников, отсутствие или недостаток медицинского оборудования (эндоскопическое, рентгенологическое оборудование, в том числе КТ, УЗИ),

неэффективное использование имеющегося медицинского оборудования в крупных медицинских учреждениях, недостаточное финансирование скрининговых программ и другие.

Также особого внимания требует ситуация, связанная с заболеваемостью ВИЧ-инфекцией. Иркутская область относится к регионам Российской Федерации, где отмечается сложная эпидемиологическая обстановка относительно распространения ВИЧ-инфекции. По уровню заболеваемости Иркутская область находится на 2-м месте по Российской Федерации и занимает 2-е место по Сибирскому Федеральному округу.

С начала регистрации случаев ВИЧ-инфекции на территории Иркутской области выявлено 48 537 инфицированных, из них умерло 11 784 человека. Сейчас на территории области проживает 32 773 человека с ВИЧ-инфекцией, показатель пораженности составляет 1 526,8 на 100 тысяч населения (более 1,5 %). Состоят на диспансерном учете 25 066 человек (76,5 %).

Случаи ВИЧ-инфекции зарегистрированы во всех муниципальных образованиях региона. Наиболее неблагоприятными по показателю пораженности населения на 100 тысяч человек ВИЧ-инфекцией являются: г. Иркутск – 1 980,2; Ангарский район — 1 417,5; Зиминский район – 1 544,1; Мамско-Чуйский р-н – 1 505,1; г. Саянск – 1 416,9; г. Свирск- 1 561,3.

Основным путем заражения остается половой - 76,8 % случаев, на втором месте - употребление психоактивных веществ с использованием нестерильных инструментов - 21,7%; вертикальный путь (от матери ребенку) составляет 1,5 %.

Ежемесячно терапия назначается 200-250 пациентам. В настоящее время антиретровирусной терапией обеспечивается 9 236 человек, что составляет 36,7 % от общего числа состоящих на учете.

Закупка министерством здравоохранения Иркутской области (далее - минздрав, министерство) антиретровирусных препаратов финансируется из федерального бюджета (604,3 млн. рублей в 2016 году, что на 2,46 % меньше, чем в 2015 году). Финансирование закупки диагностических тест-систем из областного бюджета в 2016 году составило 48,9 млн. рублей, что сопоставимо с 2015 г., а из федерального бюджета - 53,2 млн. рублей, что на 13,9 % меньше, чем в 2015 году.

Сокращение финансирования из федерального бюджета не компенсируется за счет средств областного, и это крайне негативно отражается на доступности лечения для пациентов, на обеспеченности необходимыми лекарственными препаратами.

По мнению Уполномоченного, информирование населения по вопросам профилактики и лечения ВИЧ-инфекции ведется недостаточно активно, в населенных пунктах отсутствует соответствующая социальная реклама. Это, возможно, является одной из причин увеличения количества случаев заражения. Предупредительные меры, разъяснительная работа, пропаганда семейных ценностей необходимы в сложившейся ситуации, так как далеко не все понимают серьезность эпидемиологической обстановки по этому заболеванию. Уже длительное время в зоне риска находятся вполне благополучные и достаточно молодые люди, болезнь перестала быть «бичом» малообеспеченных граждан, ведущих асоциальный образ жизни.

Также в 2016 году зафиксирован рост заболеваемости гриппом в 2,6 раза. Количество случаев коклюша выросло в 5,4 раза - до 108 случаев (4,5 случая на 100 тысяч человек), хотя теоретически включенное в национальный календарь прививок вакцинирование должно полностью исключать это заболевание. Зарегистрирован один очаг со множественными случаями заболеваний корью в Областном государственном бюджетном учреждении «Иркутская областная инфекционная клиническая больница» – 24 случая. Заболеваемость зарегистрирована из-за поздней постановки диагноза и, как следствие, позднего проведения комплекса противоэпидемических мероприятий (изоляция, наблюдение, специфическая и неспецифическая иммунопрофилактика). Источником инфекции послужил пропущенный случай кори. По результатам проверки указанного учреждения, Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области (далее – Управление Роспотребнадзора) возбуждено два дела об административном правонарушении.

В целом в расчете на 100 тысяч жителей в Прибайкалье в 2016 году зафиксировано 28 835 случаев инфекционных и паразитарных болезней. Подавляющее количество из них (93 %) составили острые инфекции верхних дыхательных путей.

Одним из способов борьбы и профилактики инфекционных и паразитарных болезней является своевременная дезинфекция и санитарная обработка. Число предприятий дезинфекционного профиля в Иркутской области, сохранявшееся на одном уровне на протяжении предыдущих лет, в 2015-2016 годах претерпело изменения в сторону их сокращения. При этом ни одно учреждение дезинфекционного профиля не имеет лицензии на медицинскую деятельность по направлению «дезинфектология», тогда как, в соответствии с действующим законодательством, для осуществления дезинфекционной деятельности юридические лица, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, должны получить

лицензию на медицинскую деятельность по дезинфектологии и иметь в своем штате специалистов с необходимым медицинским образованием, а также, в соответствии с требованиями Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», должны получить заключение о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые соискатель лицензии предполагает использовать для осуществления медицинской деятельности по направлению «дезинфектология».

До 2000 года на территории области функционировало государственное учреждение дезинфекционного профиля «Дезирс» с филиалами по территориям Иркутской области.

На сегодняшний день всего в области функционирует 52 предприятия, оказывающих услуги по очаговой и профилактической дезинфекции, и все они работают только на коммерческой основе, что, в свою очередь, создает определенные проблемы в вопросах организации своевременного проведения дезинфекционных мероприятий в очагах инфекционных заболеваний, в том числе со множественными случаями.

Есть территории области, в которых вообще нет предприятий, проводящих работы по дезинфекции в очагах инфекционных мероприятий. Ярким примером может служить г.Тулун, где недавно (октябрь 2016 год - февраль 2017 год) среди населения была зарегистрирована групповая заболеваемость вирусным гепатитом А с общим числом пострадавших 52 человека, при этом одной из причин, способствовавших ее распространению, стало непроведение, в отдельных случаях - несвоевременное проведение заключительной дезинфекции в очагах гепатита А, в том числе в организованных детских коллективах.

Значительно уменьшился - с 61 % до 43,9 % - охват заключительной дезинфекцией в очагах туберкулеза с применением камерного метода, в связи с неудовлетворительной материально-технической базой большинства туберкулезных стационаров в части санитарно-технического состояния и обеспеченности дезинфекционными камерами. В целом, общее число больных, состоящих на учете с диагнозом туберкулез, в 2016 году сократилось до 6 320 (в 2015 году - 7 135). Число граждан с впервые выявленным диагнозом в 2016 году составило 2 615 человек (в 2015 году - 2 875). Показатель смертности населения от туберкулеза в регионе в целом (на 100 тысяч человек) сократился с 23,2 случаев в 2015 году до 20,2 в 2016 году, при показателе смертности по России за 2015 год - 9,2, что свидетельствует о крайне неблагоприятном положении дел с заболеваемостью туберкулезом в Иркутской области.

Нестабильная эпидемиологическая обстановка в мире, высокий уровень миграционных потоков создают реальные условия для завоза особо опасных инфекций и возникновения чрезвычайных ситуаций на территории Иркутской области. Следует отметить, что на территории области в течение 2016 года было зафиксировано 3 случая лихорадки Денге - заболевания, требующего проведения мероприятий по санитарной охране территории (в 2015 году было выявлено 5 случаев).

В соответствии с требованиями пункта 6.10. СП 3.1.1.2521-09 «Профилактика холеры» проведение дезинфекционных мероприятий при особо опасных инфекциях возлагается на государственные учреждения здравоохранения в субъектах Российской Федерации и их филиалы. Однако в нашей области отсутствует централизованная сеть специализированных учреждений дезинфекционного профиля. Все дезинфекционные мероприятия проводятся негосударственными учреждениями здравоохранения, не имеющими в своем составе дезинфекционных камер для организации заключительной дезинфекции и проведения противоэпидемических мероприятий в полном объеме.

На территории Иркутской области сохраняется эпидемиологическое неблагополучие по инфекциям, переносимым иксодовыми клещами. В 2016 году заболеваемость населения вирусным клещевым энцефалитом превысила среднероссийский уровень в 2,3 раза, клещевыми риккетсиозами - в 1,8 раза, иксодовым клещевым боррелиозом - на 31 %. Обращает на себя внимание тот факт, что значительная часть случаев присасывания клещей происходит на территориях населенных пунктов. Так, из 7 943 пострадавших от укусов клещей, обратившихся в лечебно-профилактические организации города Иркутска, Иркутского, Шелеховского и Ольхонского районов, более 23 % (1 861 человек) указали на присасывание клеща в черте населенного пункта. При этом, крайне недостаточно используется такая мера профилактики «клещевых» инфекций как противоклещевые обработки территорий мест массового пребывания населения - скверов, парков, зеленых зон, кладбищ. В 2016 году такие обработки в черте населенных пунктов проведены только в гг. Иркутск, Ангарск, Братск, Саянск, Зима, Усть-Илимск, Заларинском, Чунском районах.

Наиболее надежным и долговременным методом защиты от клещевого энцефалита являются профилактические прививки. В 2016 году было привито более 75 тысяч человек, более 18 тысяч детей, что на 68 % больше показателей 2015 года, однако охват прививками все равно остается низким и не превышает 9 % от общего числа жителей Иркутской области.

Актуальной для Приангарья остается и проблема заболеваемости населения паразитарными болезнями. В 2016 году зарегистрировано 6 672 случая заболевания паразитами по 13-ти нозологическим формам, что на 6,4 % выше уровня 2015 года и на 14,7 % больше, чем в 2014 году. Одной из причин сложившейся ситуации является эксплуатация устаревших очистных сооружений канализации, не соответствующих проектной и фактической мощности и, как правило, не имеющих установок для проведения непрерывной дезинвазии (т.е. уничтожения возбудителей паразитарных болезней) индустриальными методами в сточных водах и их осадках.

Для исправления ситуации необходимо принятие срочных мер, обеспечивающих проведение на объектах водоснабжения и канализования дезинвазионных мероприятий в соответствии с санитарным законодательством.

Остаются актуальными вопросы дератизации и дезинсекции, которые необходимы для борьбы с переносчиками опасных инфекционных заболеваний. Мероприятия по дезинсекции и дератизации находятся на контроле Управления Роспотребнадзора по Иркутской области в ходе проведения плановых и внеплановых проверок, а также по обращениям граждан. Так, в образовательных учреждениях области данные мероприятия проводятся по договорам с организациями, которые вправе оказывать данный вид услуг. В городах области договоры заключаются централизованно отделами образования, в учреждениях сельской местности - индивидуально. Кратность проведения дезинсекционных и дератизационных мероприятий - ежемесячно. В случае обнаружения переносчиков инфекционных заболеваний (тараканов, мышей), руководитель детского образовательного учреждения обязан в течение суток принять дополнительные меры по их уничтожению. Тем не менее, при казалось бы регулярно организованных дезинсекционных и дератизационных мероприятиях в образовательных учреждениях, каждое четвертое обращение родителей связано с наличием тараканов в учреждении. Возникает вопрос о качестве проведения этих мероприятий.

Педикулез остается одним из самых распространенных паразитарных заболеваний. Так, в 2016 году в Иркутской области зарегистрирован 1 761 случай педикулеза, показатель заболеваемости составил 72,9, что на 37 % выше уровня прошлого года (1 291 случай, показатель - 53,4). Наиболее высокие показатели пораженности педикулезом, превышающие областной показатель в 1,5 - 2 и более раза, отмечены в г.г. Ангарске, Усолье, Черемхово, Усть-Удинском, Казачинском, Катангском, Киренском районах.

Осложняет ситуацию и отсутствие на территории области учреждений дезинфекционного профиля, оснащенных санпропускниками и камерами, где бесплатно могли бы пройти обследование и обработку дезадаптированные слои населения. На территории Иркутской области в своем составе санпропускники, главным образом, имеют лечебно-профилактические организации.

Вышеуказанные факты создают определённые трудности в организации и проведении профилактических (противоэпидемических) мероприятий.

Учитывая наличие большого числа мигрантов, лиц без определенного места жительства, среди которых отмечается высокий уровень инфекционной заболеваемости, сохраняются реальные предпосылки для ухудшения эпидемиологической обстановки, в том числе по заболеваемости эпидемическим сыпным тифом, случаи которого не регистрировались в Российской Федерации с 1998 года.

Для решения обозначенных проблем необходимо выделение дополнительных средств в целях создания мобильной структуры, обеспечивающей своевременное проведение дезинфекционных мероприятий, с наличием санитарного пропускника и с применением камерного метода обработки.

#### **5.1. Государственные областные медицинские учреждения, их материально-техническое состояние, укомплектованность медицинским оборудованием**

В систему здравоохранения Иркутской области входит большое количество медицинских организаций. Их структура представлена в таблице:

Медицинские организации, структурные подразделения	2015 год	2016 год
Мобильные медицинские бригады	10	27
Отделения скорой медицинской помощи	56	41
Количество учреждений стационарного типа	260	255
Количество учреждений амбулаторно и поликлинического типа	383	426
Количество диспансеров	12	12

Обеспеченность медицинским оборудованием учреждений здравоохранения, согласно данным министерства, в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, утвержденными приказами Министерства здравоохранения Российской Федерации в 2015 году и 2016 году, составляет 84,1 % и 83,3 % соответственно от стандарта оснащения.

Проверкой Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее - КСП Иркутской области) проведенных минздравом региона закупок дорогостоящего медицинского оборудования в 2015-2016 годах в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014 - 2020 годы установлено следующее.

На закупку оборудования в 2015 году было предусмотрено 87 млн. рублей, на 2016 год – 359 млн. рублей. Объемный и качественный показатели, предусмотренные планом мероприятий по реализации указанной госпрограммы, не выполнены.

В 2015 году приобретено 24 единицы оборудования в 14 медицинских организаций на общую сумму 42 млн. рублей. При этом потребность по заявкам учреждений оценивалась в 1 млрд. 291 млн. рублей. Обеспеченность потребности составила 3,3 %.

В целом КСП Иркутской области выявила нарушений законодательства всего на сумму 269,4 млн. рублей, в том числе нарушения при формировании и исполнении бюджетов - на сумму 238,3 млн. рублей, нарушения при осуществлении закупок – на 31 млн. рублей, нецелевое использование бюджетных средств – на 100 тысяч рублей. Рекомендовано к возврату (взысканию) в бюджет соответствующего уровня 1 млн. рублей.

Как отмечает КСП Иркутской области, результаты проверки говорят об организационных недостатках при реализации государственной программы. Так, при распределении выделенных средств минздравом не анализируется и не уточняется потребность медицинских организаций в оборудовании, не установлены критерии приоритетности при определении перечня закупаемого оборудования, отсутствует порядок направления заявок медицинскими организациями, их рассмотрения и отбора. Помимо этого, были выявлены не единичные случаи нарушений сроков исполнения контрактов поставщиками медицинского оборудования, однако, никаких штрафных санкций к ним не применялось.

Техническое состояние зданий медицинских организаций характеризуется следующими показателями:

- доля организаций, здания которых находятся в аварийном состоянии, в общем количестве организаций составляет 6 % (9 организаций, 28 зданий);

- доля организаций, здания которые требуют капитального ремонта, в общем количестве организаций составляет 18 % (26 организаций, 56 зданий);

- доля фельдшерско-акушерских и фельдшерских пунктов, находящихся в аварийном состоянии, в общем количестве фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов составляет менее 1 % (1 фельдшерско-акушерский пункт);

- доля фельдшерско-акушерских и фельдшерских пунктов, требующих капитального ремонта, в общем количестве фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов составляет менее 1 % (1 фельдшерско-акушерский пункт).

Следует отметить, что все 678 фельдшерско-акушерских и фельдшерских пунктов расположены в помещениях со средним износом более 40 %.

Из них:

- 291 здание (43 %) построено более 50 лет назад, в том числе 12 зданий построены до 1917 года;

- 198 зданий (29 %) имеют средний износ более 50 %, в том числе 23 здания имеют износ более 70 %.

Часть зданий не признана аварийными или требующими проведения капитального ремонта, в связи с отсутствием необходимого заключения о техническом состоянии, так как его получение требует дополнительных финансовых затрат со стороны медицинских учреждений, но не все могут себе это позволить.

Согласно данным Главного управления МЧС России по Иркутской области, в 2016 году им проведено 20 плановых и 45 внеплановых проверок в отношении учреждений здравоохранения, по результатам которых было выявлено 865 нарушений требований пожарной безопасности. Основными нарушениями являются: неисправность систем автоматической пожарной сигнализации, систем оповещения и управления эвакуацией, неисправность источников наружного противопожарного водоснабжения, а также неудовлетворительное состояние путей эвакуации. 22 материала по правонарушениям направлены в суд.

По состоянию на 31 декабря 2016 года 17 объектов учреждений здравоохранения эксплуатировались с нарушениями требований пожарной безопасности.

Безусловно, это также связано с материально-техническим состоянием зданий и требует особого внимания со стороны органов государственной власти региона и минздрава, так как создает реальную угрозу жизни и здоровью граждан.

## 5.2. Кадровая обеспеченность учреждений здравоохранения, соблюдение сроков ожидания медицинской помощи

Укомплектованность медицинских учреждений врачами, по данным министерства, составляет 56,1 %. При этом число работающих врачей с каждым годом уменьшается. Численность среднего медицинского персонала также сокращается. Это наглядно видно на графиках, представленных на рисунках 11 и 12.

Жалобы граждан на отсутствие необходимых специалистов подтверждают наличие проблем, связанных с нехваткой медицинского персонала, особенно в учреждениях здравоохранения, расположенных в сельской местности.



Рис. 11. Динамика изменения численности врачей в Иркутской области



Рис. 12. Динамика изменения численности среднего медицинского персонала в Иркутской области

К примеру, в отделении сестринского ухода Нижнеудинской районной больницы предусмотрено 2,25 должности врачей, но нет ни одного; в психиатрическом отделении Заларинской районной больницы в п. Тыреть

предусмотрено 3,5 должности врачей, фактически есть только 1, а при 16 должностях среднего медицинского персонала – только 5 сотрудников.

В Иркутской области действует программа «Земский доктор», по которой в 2016 году единовременные компенсационные выплаты в размере 1 миллиона рублей получили 95 медицинских работников, 92 из них продолжают работать в сельских населенных пунктах. Всего за период действия указанной программы трудоустроились и получили выплаты 423 специалиста. 35 (8 %) из них расторгли договоры. Это связано отчасти с тем, что к организации работы специалистов в сельской местности нет комплексного подхода: отсутствует служебное жилье, нет возможности устройства детей в сад или школу, требуют решения и другие социально значимые вопросы.

Реальная нехватка кадров приводит к нарушению сроков ожидания получения медицинской помощи, консультаций специалистов, проведения исследований.

Согласно данным минздрава, сроки ожидания медицинской помощи и приема специалистов соответствуют нормативам, установленным Территориальной программой гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области, а в медицинских организациях созданы условия для самозаписи или дистанционной записи граждан на прием к специалистам и на диагностические исследования. Однако, в жалобах Уполномоченному граждане нередко сообщают о том, что запись к узкому специалисту или на необходимое диагностическое исследование проводится в течение одного дня, а иногда и часа на неделю или несколько недель вперед, и дозвониться в это время в регистратуру просто невозможно. Запись же через интернет на сегодняшний день предусмотрена не ко всем специалистам и не все граждане могут воспользоваться этой услугой. Сейчас в области 87 медицинских организаций, осуществляющих автоматизированную запись на прием к врачу с использованием сети Интернет и информационно-справочных сенсорных терминалов, что составляет 89 % от общего числа медицинских организаций, осуществляющих автоматизированную запись. В итоге в отдельных случаях сроки ожидания приема узких специалистов могут достигать нескольких месяцев, вместо 14 дней по нормативу.

Уполномоченный считает необходимым усиление ведомственного контроля над соблюдением сроков оказания медицинской помощи, а также принятие комплексных мер в целях укомплектования учреждений здравоохранения кадрами в соответствии с нормативами.

Достойная заработная плата также является одним из условий привлечения медицинских кадров. В приведенной ниже таблице представлены средние показатели заработной платы медицинских работников с учетом совместительства по данным министерства за 2016 год:

Категория сотрудников	Целевой показатель	Факт	%
Врачи	47722	49705,5	104%
Средний медицинский персонал	25805	26858	104%
Младший медицинский персонал	21080	17763,5	84%

Уполномоченный отмечает, что достижение целевых показателей по увеличению уровня заработной платы в целях выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», происходит, в основном, за счет нарушения режима труда и отдыха работников. При этом заработная плата младшего медицинского персонала, даже с учетом совмещения, не достигает установленных целевых показателей, а ведь именно младший медицинский персонал осуществляет основной уход за пациентами в круглосуточных стационарах.

### **5.3. Деятельность контролирующих органов в сфере здравоохранения**

Вопросы соблюдения санитарно-эпидемиологических норм находятся под контролем Управления Роспотребнадзора. В 2016 году в отношении государственных учреждений здравоохранения Иркутской области этим органом проведено 387 проверок.

Основными нарушениями, выявленными в ходе надзорных мероприятий, по-прежнему, как это представлено в предыдущих разделах доклада, являются неудовлетворительное состояние помещений в части требований к отоплению, вентиляции, микроклимату и воздушной среде помещений, к внутренней отделке помещений, водоснабжению и канализации, к естественному и искусственному освещению, инвентарю и технологическому оборудованию, к условиям труда медицинского персонала, санитарному содержанию помещений, оборудования, инвентаря, правилам личной гигиены больных, медицинского и обслуживающего персонала лечебного учреждения; несоблюдение требований по противоэпидемическому режиму; нарушения в вопросах по обращению с отходами, образующимися в процессе медицинской деятельности; невыполнение ранее выданных предписаний.

По результатам проверок было вынесено 593 мотивированных постановления о применении мер административного наказания. Вызывает недоумение тот факт, что за 2016 год не было выдано ни одного заключения о несоответствии медицинской деятельности санитарному законодательству, не было направлено ни одного предложения об аннулировании или отзыве лицензий на осуществление медицинской деятельности в лицензирующий орган.

В ходе посещения областных учреждений здравоохранения Уполномоченный и сам неоднократно сталкивался с нарушением санитарных норм, и принимаемые меры в виде наложения на должностных лиц административных штрафов, когда ситуация в целом не меняется, считает неэффективными. Необходимо отказываться в выдаче положительного санитарно-эпидемиологического заключения учреждениям, не отвечающим установленным в законодательством требованиям.

Одним из способов защиты права граждан на медицинскую помощь является обращение в страховую медицинскую организацию или Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования.

За 2016 год в Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования граждан в Иркутской области (далее - Фонд) и страховые медицинские организации (далее - СМО) поступило 222 жалобы, из них 110 жалоб признаны обоснованными. Лидируют жалобы на качество медицинской помощи - их поступило 80, что составило 73 % от всех обоснованных жалоб. На втором месте жалобы на взимание денежных средств за медицинскую помощь по программе обязательного медицинского страхования. Таких жалоб зарегистрировано 17, или 15 %. Третье место занимают жалобы на организацию работы учреждений здравоохранения - 14 жалоб, или 13%. Также зарегистрированы обоснованные жалобы на нарушения норм этики и деонтологии медицинскими работниками.

В отчетном году СМО и Фондом проведено 211 704 медико-экономические экспертизы и 166 615 экспертиз качества медицинской помощи. По результатам проведенных экспертиз выявлено 131 386 фактов нарушений. Частота выявленных нарушений составила 3,5 на 10 экспертных случаев.

Наибольшее количество в числе выявленных дефектов приходится на нарушения в оформлении первичной медицинской документации, препятствующие проведению экспертизы качества медицинской помощи (невозможность оценить динамику состояния здоровья застрахованного лица, объем, характер и условия предоставления медицинской помощи), - 39,2 % от общего числа выявленных дефектов/нарушений; на втором месте

(34,7 %) - дефекты, связанные с невыполнением, несвоевременным или ненадлежащим выполнением необходимых пациенту диагностических и лечебных мероприятий, оперативных вмешательств в соответствии с порядком оказания медицинской помощи и стандартами медицинской помощи; на третьем месте (6,5 %) - отсутствие в первичной документации сведений об информированном добровольном согласии застрахованного лица на медицинское вмешательство или об отказе застрахованного лица от медицинского вмешательства в установленных законодательством Российской Федерации случаях и другие.

К примеру, страховой компанией АО «МАСКИ» по круглосуточным стационарам в 2016 году выявлено 19 случаев необоснованной госпитализации, 9 случаев преждевременного прекращения лечения, 36 случаев непрофильной госпитализации.

По обращениям граждан СМО и Фондом проведено 198 медико-экономических экспертиз и 340 экспертиз качества медицинской помощи. По результатам проведенных экспертиз выявлено 466 фактов нарушений, частота которых составила 8,7 на 10 экспертиз.

По результатам проведенных специалистами Фонда проверок медицинских организаций в 2016 году выявлено нецелевое использование средств обязательного медицинского страхования в размере 10 962,6 тысяч рублей, возвращено в бюджет Фонда 10 887,9 тысяч рублей. Остаток невосстановленных средств фонда обязательного медицинского страхования, использованных не по целевому назначению, составил 74,7 тысяч рублей (Областное государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Усть-Кутская районная больница»). По данному факту подано исковое заявление в Арбитражный суд.

В результате проведенных экспертиз, согласно данным пяти СМО, действующих в Иркутской области (АО ВТБ «Медицинское страхование в Иркутской области», ООО «СК «Ингосстрах-М», АО «МАСКИ», ОАО «РОСНО-МС», АО «СК «СОГАЗ-Мед»), в 2016 году выявлено 131 386 фактов нарушений. Однако в интересах застрахованных лиц, в целях защиты их прав и законных интересов в сфере обязательного медицинского страхования, в суд было подано только 3 исковых заявления одной страховой медицинской организацией АО «СК «СОГАЗ-Мед».

Уполномоченный считает, что страховые медицинские организации не в полной мере защищают права граждан в сфере здравоохранения и не ставят своей целью добиться полного возмещения ущерба, нанесённого конкретному пациенту. Приведенная статистика убедительно показывает, что главной целью страховых медицинских организаций является применение к

медицинским учреждениям штрафных санкций, часть из которых становится их доходом.

Территориальным органом Росздравнадзора в Иркутской области (далее - Росздравнадзор), который также, наряду с контрольными и надзорными функциями, защищает права граждан в сфере здравоохранения, в 2016 году проведено 228 проверок медицинских организаций (в 2015 году - 361), из них плановых проверок - 57 (25 %), внеплановых - 171 (75 %). Основанием для проведения внеплановых проверок, в большинстве случаев, послужило поступление информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан.

Согласно данным Росздравнадзора, в общей структуре проверок наибольшую долю в 2016 году составили проверки в рамках государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, из них большая часть - проверки соблюдения прав граждан, а также порядков и стандартов оказания медицинской помощи. Наибольший удельный вес среди нарушений занимают несоблюдение порядков оказания медицинской помощи, нарушения организации внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности, несоблюдение прав граждан в сфере здравоохранения, несоблюдение обязательных требований в сфере обращения медицинских изделий.

В 2016 году количество выявленных в медицинских учреждениях нарушений увеличилось:

Медицинские учреждения	2015 год		2016 год	
	Проверено учреждений	Выявлено нарушений	Проверено учреждений	Выявлено нарушений
Федеральные	75	46 (61,4 %)	74	50 (67,6 %)
Государственные	218	112 (51,4 %)	120	67 (55,8 %)
Организации частной формы собственности	65	26 (40 %)	34	17 (50 %)

Основные нарушения прав граждан на охрану здоровья выявлены в части оказания доступной и качественной медицинской помощи и связаны, прежде всего, с нарушениями порядков и стандартов оказания медицинской помощи. Всего в 2016 году выявлено 203 нарушения прав граждан в сфере охраны здоровья (в 2015 году - 184).

По результатам проверок в 2016 году Росздравнадзором составлено 208 протоколов об административном правонарушении, что существенно превышает показатели 2015 года, когда было составлено 120 протоколов.

Таким образом, Росздравнадзором в 2016 году было выявлено достаточно большое количество нарушений прав граждан на доступную и качественную медицинскую помощь со стороны организаций здравоохранения, что свидетельствует о серьезных недостатках в организации работы этих учреждений.

#### **5.4. Рассмотрение Уполномоченным обращений граждан по вопросам защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь**

Количество обращений к Уполномоченному по вопросам защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь, по сравнению с 2015 годом, увеличилось на 48 % и составило 210 обращений.

На первом месте обращения, связанные с нарушениями прав граждан при организации льготного лекарственного обеспечения.

Согласно данным министерства, количество граждан, имеющих право на льготное обеспечение необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», по состоянию на 1 января 2016 года составляло 71 992 человека, по состоянию на 29 декабря 2016 года – 81 371 человек. В течение года прирост составил 9 379 человек. Количество выписанных рецептов – 1 069 938. Количество обеспеченных рецептов за период с 1 января 2016 года по 31 декабря 2016 года – 1 069 640. Таким образом, 298 рецептов остались необеспеченным, и граждане не получили необходимых лекарственных препаратов либо были вынуждены приобретать их за собственный счет.

При этом, большая часть граждан, имеющих льготы на лекарственное обеспечение, выбирает денежную компенсацию вместо лекарств, так как выбор, из-за низкого уровня жизни и небольших доходов, между продуктами питания и лекарствами, вынуждает некоторых людей думать, прежде всего, о пропитании, а не о состоянии своего здоровья. По данным Отделения Пенсионного фонда по Иркутской области, количество получателей полного набора социальных услуг составляет 67 664 человека. Из них сохранивших право на обеспечение лекарственными препаратами в соответствии со стандартами медицинской помощи (п. 1.1 ст. 6.2 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи») - 11 939 человек (17 %).

В рамках реализации закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-03 «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании

медицинской помощи в Иркутской области» в 2016 году часть электронных аукционов на лекарственные препараты признаны не состоявшимися. Лекарства не удалось закупить из-за отсутствия их у поставщиков на фармацевтическом рынке. Для обеспечения продолжения курса лечения пациентов медики осуществляли аналоговую либо синонимическую замену препарата по форме выпуска или дозировке, а если такую замену произвести не представлялось возможным, к примеру, в связи с медицинскими показаниями и индивидуальной непереносимостью, то граждан просто под роспись знакомили с информацией об отсутствии необходимого лекарственного препарата, и человек оставался с бедой один на один. В отдельных случаях этот вопрос решается с помощью благотворительных организаций и фондов, которые организывают поставку нужного лекарства, в том числе из зарубежных стран, но это исключительные случаи, большое везение.

Обеспеченность граждан лекарственными препаратами для медицинского применения, включенными в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в соответствии с Федеральным законом от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», и медицинских изделий, которые предусмотрены стандартами медицинской помощи при оказании первичной медико-санитарной помощи в неотложной форме, составила 95 %. При этом, проведенная министерством ведомственная проверка медицинских организаций на соблюдение стандартов скорой медицинской помощи и паллиативной помощи в части обеспечения лекарственными препаратами нарушений не выявила.

По данным министерства, в соответствии со стандартами медицинской помощи, стоимость 1 койко/дня по медикаментам в медицинских организациях составляет 341,3 рубля, а в соответствии с доведенными им предельными объемами финансирования в 2016 году стоимость 1 койко/дня составила 128,8 рубля, или 37 % от норматива.

Неоднократно к Уполномоченному обращались с жалобами граждане, страдающие социально-значимыми заболеваниями, показатели заболеваемости по которым, как отмечалось ранее, в Иркутской области очень высоки.

*Гражданин В. обратился с жалобой на нарушение его конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь в связи с отказом в предоставлении необходимых лекарственных препаратов для лечения ВИЧ-инфекции из-за отсутствия регистрации по месту жительства. С просьбой о решении этой проблемы Уполномоченный*

*неоднократно обращался в министерство здравоохранения региона. Он не согласился с ответом минздрава, считающего документальное подтверждение постоянного или преимущественного проживания на территории Иркутской области необходимым условием для льготного обеспечения лекарственными препаратами этой категории граждан.*

Согласно пункту 5 главы 2 Постановления Правительства Иркутской области от 05.11.2013 № 502-пп «Об утверждении Положения о порядке и условиях льготного обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями, в Иркутской области» (далее - Положение), среди условий для льготного обеспечения лекарственными препаратами не предусмотрено обязательного документального подтверждения постоянного или преимущественного проживания гражданина на территории Иркутской области. Подпунктом 1 пункта 10 главы 2 Положения установлено, что основаниями отказа в льготном обеспечении лекарственными препаратами являются представление недостоверных сведений и (или) неполного перечня документов, за исключением документов о регистрации по месту жительства или по месту пребывания в Иркутской области.

Опираясь на постановление Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченный считает, что регистрация является лишь способом учета граждан, отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства, а само по себе наличие или отсутствие регистрации не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием для ограничения его социальных прав.

В итоге, по истечении нескольких месяцев, необходимые лекарственные препараты заявителю все-таки предоставили, а должностные лица министерства, по чьей вине заявитель не мог своевременно получить жизненно необходимые лекарства, были привлечены к дисциплинарной ответственности.

Уполномоченный особо отмечает, что формально-бюрократическое отношение отдельных должностных лиц министерства к рассмотрению обращений граждан приводит к неоправданной переписке и искусственному затягиванию сроков решения проблемы заявителей. Он считает необходимым принятие министерством эффективных мер в целях недопущения неправомерных отказов при обеспечении граждан жизненно необходимыми лекарственными препаратами впредь.

*Гражданка Н. направила Уполномоченному жалобу, в которой сообщала, что у её 34-летнего племянника тяжелая стадия туберкулеза*

легких. По словам заявительницы, он проходил лечение в Усть-Илимском противотуберкулезном диспансере, где ему был назначен препарат нового поколения Перхлозон, после принятия которого состояние молодого человека улучшилось. Однако в скором времени выдавать лекарство больному перестали по причине его отсутствия в медицинском учреждении, а покупать препарат самостоятельно ни у пациента, ни у его родных возможности не оказалось - стоимость упаковки Перхлозона около 60 тысяч рублей.

По данному вопросу Уполномоченный обратился к главному врачу Иркутской областной клинической туберкулезной больницы Михаилу Кощееву, после чего ситуация с лекарственным обеспечением была решена незамедлительно. Помимо этого, главный врач медицинского учреждения ознакомился с историей болезни пациента и, в связи с тяжелой стадией заболевания, рекомендовал ему госпитализироваться в Иркутскую областную клиническую туберкулезную больницу для прохождения лечения.

В обращении к Уполномоченному гр-н А., инвалид II группы, имеющий диагноз гепатит С, жаловался на отказ в обеспечении льготными лекарственными препаратами. Заявитель сообщил, что получил определенное количество препарата Пэгинтерферон альфа-2а, который, как выяснилось позже, был предназначен другому пациенту, но тот отказался. Когда имеющийся запас лекарства закончился, заявителю было предложено покупать его дальше за свой счет, при том, что единственный источник дохода заявителя, на иждивении которого четверо детей, - пенсия по инвалидности.

Уполномоченный обратился в министерство. В результате ведомственной проверки был выявлен ряд нарушений при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях Черемховской городской больницы № 1, в том числе, несоблюдение порядка льготного лекарственного обеспечения в рамках программы обеспечения необходимыми лекарственными препаратами. Министерством в адрес этого учреждения были выданы предписания по устранению нарушений, а также по организации своевременного, полного и бесперебойного обеспечения заявителя препаратом Пэгинтерферон альфа-2а. Указанный препарат в срочном порядке был закуплен, организована дальнейшая противовирусная терапия этого пациента.

Вопросы соблюдения порядков и стандартов оказания медицинской помощи также занимают одно из ключевых мест среди обращений граждан.

Гражданин Ф. в своей жалобе на личном приеме в аппарате Уполномоченного сообщил, что в Слюдянской районной больнице, куда он

обратился за оказанием экстренной неотложной медицинской помощи в связи с потерей пальца на ноге, ему провели ряд лечебных мероприятий по наложению швов, а от проведения остального лечения отказались, так как у него отсутствовал медицинский полис. Полис, со слов заявителя, был украден, и он еще не успел его восстановить. Заявителю был необходим уход и лечение в условиях стационара, медицинское наблюдение, без необходимой обработки раны могло произойти заражение и неизвестно, к чему бы это могло привести.

Уполномоченный оперативно обратился в минздрав, а также в страховую компанию заявителя, где сообщили номер медицинского полиса и порядок его восстановления. Помощь Ф. была оказана. В результате ведомственной проверки были установлены нарушения стандарта оказания медицинской помощи при множественных ранах голеностопного сустава и стопы. Врач-хирург больницы, где были выявлены нарушения, не привлечен к ответственности, поскольку уволился.

Формальный подход к людям, нуждающимся в медицинской помощи, несоблюдение порядков и стандартов ее оказания по-прежнему приводят к нарушению прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В 2016 году поступали неоднократные обращения граждан, проживающих в новых жилых комплексах, коттеджных поселках, садоводствах на территории г. Иркутска и Иркутского района (м-н Березовый, м-н Стрижи, м-н Союз, п. Хрустальный, п. Николов Посад, п. Молодежный, п. Патроны, п. Горячий ключ, п. Еловый и другие), которым отказывали в прикреплении к близлежащим учреждениям здравоохранения в связи с загруженностью этих учреждений.

К примеру, к Уполномоченному обратилась заявительница С., проживающая в м-не Березовый Иркутского района, по поводу отказа в прикреплении к близлежащим поликлиникам ее и ее ребенка. Ей, находящейся на 6-м месяце беременности, предложили прикрепиться к поликлинике, расположенной в п. Луговое Иркутского района. Чтобы доехать до этого учреждения, заявительнице необходимо воспользоваться несколькими маршрутами пассажирского транспорта и преодолеть около 14 км. Второй предложенный вариант решения проблемы – прикрепление к Иркутской районной больнице, расположенной в п. Дзержинск. Ситуация с доступностью не лучше и похожа на издевательство.

После вмешательства Уполномоченного вопрос был решен положительно: заявительницу прикрепили к поликлинике Больницы Иркутского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук - ближайшему медицинскому учреждению.

Уполномоченный отмечает, что с декабря 2014 года в подобных ситуациях должно применяться Распоряжение министерства здравоохранения Иркутской области № 2247-мр об урегулировании вопросов по совершенствованию организации оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях определенной части населения Иркутского района Иркутской области по участковому принципу. Там предусмотрены рекомендуемые зоны обслуживания и закрепления определенной части населения Иркутского района Иркутской области к учреждениям здравоохранения г. Иркутска и г. Шелехова с указанием конкретных учреждений и конкретных населенных пунктов. Однако эта информация в открытом доступе отсутствует, до сведения граждан не доводится, а руководители медицинских организаций нередко отказывают в обслуживании таких пациентов. Это приводит к нарушению требования оказания медицинской помощи населению по территориально-участковому принципу, нарушению права на выбор медицинской организации и врача с учетом факта проживания (пребывания) на определенной территории в целях максимального обеспечения доступности медицинской помощи.

Вопросы с доступностью медицинской помощи не решаются не только во вновь строящихся жилых микрорайонах.

Уполномоченному поступила коллективная жалоба жителей Марковского муниципального образования. *Граждане сообщали о том, что в их населенном пункте, где проживают около 17 тысяч человек, отсутствует поликлиника, имеется только одна амбулатория, в которой, при этом, отсутствует терапевт.*

На запрос Уполномоченного минздрав ответил, что поликлиника для обслуживания жителей поселка есть - она расположена на расстоянии всего лишь около 6 км, что в скором времени планируется перевод врача-терапевта из поликлиники в амбулаторию, но, «учитывая существующую тенденцию замедления темпов экономического роста ... вопрос о сроках начала проектирования и строительства поликлиники в р.п. Маркова планируется рассмотреть не ранее 2020 года».

Эта ситуация является наглядным нарушением Приказа Минздрава России от 27 февраля 2016 года № 132н «О Требованиях к размещению медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, исходя из потребностей населения», в котором говорится о том, что в населенных пунктах с численностью от 10 000 до 20 000 человек должна быть организована Участковая больница в целях оказания первичной специализированной медико-санитарной помощи, а также специализированной медицинской

помощи. Амбулатория предусматривается в населенных пунктах с численностью населения до 10 тысяч человек. Этим же Приказом предусмотрено размещение нескольких врачебных амбулаторий или центров (отделений) общей врачебной практики (семейной медицины), либо одной поликлиники, по решению субъекта Российской Федерации, в населенных пунктах с численностью населения от 10 тысяч до 20 тысяч человек.

Оценивая работу министерства по обеспечению прав граждан на доступную медицинскую помощь, Уполномоченный отмечает, что этот вопрос не решен в необходимом объеме и в труднодоступных и малонаселенных муниципальных образованиях региона. В связи с отсутствием нормального транспортного сообщения в ряде районов области (Киренский район, Катанский район), направление пациентов в медицинские организации для оказания первичной специализированной медико-санитарной, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в случаях, предусмотренных порядками оказания отдельных видов медицинской помощи (по профилям), зачастую не представляется возможным.

В районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями, с длительной сезонной изоляцией, а также в местностях с низкой плотностью населения, согласно п. 19 Приказа Минздравсоцразвития России от 15 мая 2012 года № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению», участки могут быть сформированы с меньшей численностью прикрепленного населения, с сохранением штатных должностей врачей-терапевтов участковых, врачей-педиатров участковых, врачей общей практики (семейных врачей), медицинских сестер участковых, медицинских сестер врача общей практики, фельдшеров (акушеров) в полном объеме. Уполномоченный считает необходимым укомплектование учреждений здравоохранения в подобных населенных пунктах в соответствии с нормативами, а также оборудование там вертолетных площадок для обеспечения работы санитарной авиации.

Помимо этого, в нарушение п. 11 указанного Приказа, не везде организованы домовые хозяйства (на которые возложены функции по оказанию первой помощи в малонаселенных пунктах), а в ряде населенных пунктов даже нет средств связи, что создает реальную угрозу для жизни и здоровья граждан. При этом количество обращений в домовые хозяйства увеличилось с 433 в 2015 году до 1 599 в 2016 году.

В целях устранения нарушений при организации гражданам первичной медико-санитарной помощи в сельских населенных пунктах Уполномоченный считает необходимым развернуть строительство модульных фельдшерско-акушерских пунктов (далее - ФАП) по стандартному проекту. На сегодняшний день, строительство ФАПов предусмотрено федеральной программой «Устойчивое развитие сельских территорий», где регламентировано софинансирование из федерального, областного и местного бюджетов. Однако, из-за недостаточности финансирования из федерального бюджета, строительство ФАПов не ведется, а планы переносятся из года в год.

Учитывая опыт других регионов, Уполномоченный считает целесообразной разработку модели оценки приоритетов инвестиционного развития медицинских организаций с учетом не только численности населения, но и с учетом других условий: материально-технической базы района, медицинской составляющей (количество обращений по скорой и неотложной помощи, число льготников по лекарственному обеспечению, инвалидов, транспортная доступность поселений, состояние дорог, количество домохозяйств, демографический состав). Совокупность всех факторов позволит выявить экономически целесообразные места строительства будущих ФАПов. При этом особое внимание нужно уделять обеспечению привлекаемого для работы в сельские населенные пункты медицинского персонала служебным жильем, так как это одно из основополагающих условий работы сотрудников, особенно, когда в населенном пункте нет возможности взять жилье в аренду. Этот вопрос комплексный и, безусловно, должен решаться с участием органов местного самоуправления.

Среди особой незащищенной категории граждан, чьи права отстаивает Уполномоченный по правам человека в Иркутской области, - люди с психическими заболеваниями и расстройствами поведения. Вопросы соблюдения их прав в медицинских учреждениях Иркутской области освещались в специальном докладе Уполномоченного по правам человека еще в начале 2014 года и находятся на его постоянном контроле. В этом докладе были сформулированы рекомендации органам государственной власти Иркутской области, включающие комплекс мер, необходимых для устранения выявленных нарушений и недостатков.

В течение последних лет Уполномоченный неоднократно обращался в Правительство Иркутской области с предложением о разработке долгосрочной целевой программы по развитию психиатрической службы в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие

здравоохранения на 2014-2020 годы» для решения обозначенных проблем. Однако этого не было сделано. В мае 2016 года министерством был подготовлен План мероприятий по реструктуризации медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь в Иркутской области, на 2016-2017 годы. Однако комплекс мер, определенный в указанном плане, не охватывает в необходимом объеме имеющиеся проблемы, а ориентирован, в большинстве своем, на решение вопросов, касающихся перевода пациентов из Иркутской областной психиатрической больницы № 2 (филиал в с. Александровское) в другие учреждения здравоохранения области. Кроме того, в нем отсутствуют мероприятия на 2017 год.

В октябре 2016 года филиал больницы в с. Александровское, где массово и грубо нарушались права пациентов, наконец-то был закрыт. Больные переведены в другие учреждения здравоохранения области.

В сентябре 2016 года сотрудник аппарата Уполномоченного посетил Барлукскую участковую больницу Куйтунского района, куда перевели 25 пациентов из расформированного филиала Иркутской областной психиатрической больницы № 2 в с. Александровское. В ходе этого посещения был установлен ряд нарушений санитарного законодательства, организации питания пациентов и другие. По данным фактам Уполномоченный обратился в Управление Роспотребнадзора по Иркутской области. Как следует из ответа указанного ведомства, отдельные нарушения нашли свое подтверждение, 3 ноября 2016 года возбуждено дело об административном правонарушении.

Минздравом по вынесенным предписаниям были оперативно приняты меры для устранения выявленных нарушений: обеспечено достаточное число посадочных мест для одновременного приема пищи всеми пациентами, усилен контроль над своевременной доставкой продуктов питания на продуктовый склад, обеспечено соответствие прикроватных тумбочек и койко-мест, организованы индивидуальные подписанные ячейки для хранения личной одежды пациентов, в доступном для пациентов месте установлен стенд со всей необходимой информацией, заведен журнал обращений для пациентов. Среди нерешенных остался вопрос о соблюдении требований по обеспечению палатной площадью на 1 койко-место не менее 6 кв.м. По сообщению минздрава, «после ввода в эксплуатацию новых корпусов ОГБУЗ «Боханская районная больница» и ОГБУЗ «Аларская районная больница» перспективным направлением остается создание психиатрических отделений в указанных медицинских организациях. Данная мера позволит перевести часть пациентов, что, в свою очередь, обеспечит соответствие имеющейся коечной площади нормативным показателям».

16 ноября 2016 г. Уполномоченный посетил Иркутскую областную психиатрическую больницу № 2 в п. Сосновый Бор Иркутского района, в которой ранее были выявлены многочисленные нарушения прав пациентов. Установлено, что в 5-м, 6-м и 10-м отделениях больницы по-прежнему имеют место грубые нарушения, выразившиеся в несоответствии условий оказания больным психиатрической помощи. Как и прежде, в нарушение санитарно-эпидемиологических требований, не соблюдены стандарты по обеспечению палатной площадью на одно койко-место: при нормативе в 6 кв.м. обеспеченность составляет всего около 2 кв.м. В отдельных палатах использовались двухъярусные кровати, что недопустимо в помещении, где проходят лечение душевнобольные, в других палатах большинство коек стояли вплотную друг к другу. По информации одной из сотрудниц больницы, бывали случаи, когда из-за нехватки постельных мест на одной кровати были вынуждены спать по два человека. Были выявлены и другие нарушения.

Здания 5-го и 6-го отделений Иркутской областной психиатрической больницы № 2 находятся в аварийном состоянии и не подлежат капитальному ремонту, а капитальный ремонт другого корпуса, завершение которого было запланировано на декабрь 2016 года, не будет окончен в установленный срок, и пациенты вынуждены будут находиться в ненадлежащих условиях еще долгое время.

Учитывая, что ранее органы прокуратуры сообщали Уполномоченному об осуществлении постоянного контроля над соблюдением федерального законодательства, регулирующего вопросы соблюдения прав граждан, страдающих психическими заболеваниями, Уполномоченный в очередной раз обратился к прокурору Иркутской области с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования по фактам нарушения законных прав пациентов Иркутской областной психиатрической больницы № 2. Прокуратура направила данную информацию в Управление Роспотребнадзора по Иркутской области, которое, в свою очередь, подтвердило, что факты нарушений в отдельных вопросах нашли свое подтверждение.

В связи с этим обращением Уполномоченному поступили письма из министерства, а также от заместителя Председателя Правительства Иркутской области Вобликовой В.Ф., в которых, вместо сообщения о мерах по решению проблемы, ему указано на недопустимость выхода за пределы своих полномочий. При этом министерство признало наличие нарушений.

Уполномоченный впервые столкнулся с фактами отказа в предоставлении сведений относительно деятельности учреждений здравоохранения Иркутской области при их посещении, а также

непонимания должностными лицами органа и учреждений здравоохранения необходимости сотрудничества в целях выявления и устранения нарушений, совместного поиска путей решения проблем. Данное обстоятельство Уполномоченный рассматривает как попытку скрыть неблагоприятное положение дел в сфере реализации прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В 2015 году вступил в действие Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 апреля 2015 года № 187н «Об утверждении Порядка оказания паллиативной медицинской помощи взрослому населению». Паллиативная медицинская помощь направлена на улучшение качества жизни граждан, страдающих неизлечимыми прогрессирующими заболеваниями и состояниями, которые, как правило, приводят к преждевременной смерти, а также заболеваниями в стадии, когда исчерпаны возможности радикального лечения. В 2016 году Уполномоченный принял решение проанализировать ситуацию, связанную с обеспечением прав граждан, нуждающихся в ней в Иркутской области. По итогам был подготовлен специальный доклад «О некоторых проблемах соблюдения прав граждан при оказании паллиативной медицинской помощи взрослому населению в Иркутской области». В ходе работы над докладом было выявлено много нерешенных проблем, среди которых неразвитая система выездной патронажной службы, что лишает пациентов возможности лечения на дому, отсутствие необходимого количества кабинетов паллиативной медицинской помощи, кадровый дефицит, а также отсутствие подготовки значительной части медицинского персонала по профилю паллиативной помощи и другие.

В целях устранения выявленных нарушений и совершенствования работы по организации оказания гражданам паллиативной медицинской помощи органам государственной власти Иркутской области был направлен указанный специальный Доклад с рекомендациями Уполномоченного.

Оценивая в целом ситуацию по реализации прав граждан на доступную и качественную медицинскую помощь и охрану здоровья в Иркутской области, Уполномоченный считает, что на сегодняшний день в этой сфере имеется много проблем, связанных с недостаточной материально-технической базой учреждений здравоохранения, не укомплектованностью их необходимым медицинским оборудованием и его не эффективным использованием в ряде учреждений, нехваткой квалифицированных медицинских кадров, как врачей, так и младшего и среднего медицинского персонала, недостаточностью финансирования, в том числе на льготное лекарственное обеспечение, нерешенностью многих организационных

вопросов в работе конкретных учреждений, продолжением вытеснения пациентов из бесплатной медицины в платную и других.

В связи с этим, по мнению Уполномоченного, органам государственной власти Иркутской области, органам местного самоуправления в пределах их компетенции, необходимо предпринять следующие меры в целях совершенствования оказания медицинской помощи населению:

1. Обеспечить областные учреждения здравоохранения необходимым медицинским оборудованием в соответствии со стандартами оснащения и создать условия для его эффективного использования с учетом анализа потребности медицинских организаций в оборудовании, установив критерии приоритетности при определении перечня закупаемого оборудования и регламентацию порядка направления заявок медицинскими организациями, их рассмотрения и отбора.

2. Привести размеры финансирования стоимости питания и лекарственного обеспечения пациента на 1 койко/день в условиях круглосуточного стационара в соответствие с нормативами и стандартами лечения.

3. Обеспечить финансирование на лекарственное обеспечение больных ВИЧ-инфекцией в соответствии с нормативами для удовлетворения необходимой потребности пациентов, развивать систему профилактических мероприятий по предотвращению распространения указанного заболевания.

4. Принять дополнительные меры для укомплектования областных учреждений здравоохранения медицинскими кадрами в соответствии с рекомендуемыми штатными нормативами.

5. Устранить в областных учреждениях здравоохранения нарушения требований пожарной безопасности.

6. В целях профилактики и лечения инфекционных заболеваний решить вопрос о создании мобильной структуры, обеспечивающей своевременное проведение дезинфекционных мероприятий с применением камерного метода обработки, с наличием санитарного пропускника.

7. При реализации Программы «Земский доктор», совместно с органами местного самоуправления, решить вопрос об обеспечении направляемых в сельскую местность медицинских работников жильем.

8. Правительству Иркутской области, министерству здравоохранения Иркутской области, органам местного самоуправления для оказания медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных и малочисленных населенных пунктах, рекомендуется оборудовать вертолетные площадки для обеспечения работы санитарной авиации, а также

организовать работу мобильных медицинских бригад, в том числе с использованием водного и автомобильного транспорта.

## **6. О проблемах соблюдения права граждан на благоприятную окружающую среду**

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42 Конституции России).

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9 Конституции России).

Право на благоприятную окружающую среду является одной из важнейших конституционных ценностей. Возможность реализации этого права подразумевает проживание человека в здоровой среде, не угрожающей жизни и здоровью, способствует полноценному и свободному развитию личности.

Не умаляя значимости иных, требующих решения экологических проблем региона, в настоящем докладе, как и в докладах за предыдущие периоды, рассматриваются лишь некоторые из них.

### **6.1. Некоторые проблемы сохранения объекта всемирного наследия - озера Байкал**

Сохранение озера Байкал - уникальной экологической системы России - остается актуальным, требующим внимания вопросом.

5 декабря 1996 года Байкал был включен в список всемирного природного наследия ЮНЕСКО: озеро признано примером выдающейся пресноводной экосистемы, самым древним и самым глубоким озером мира, которое содержит 20 % находящихся в незамерзающем состоянии поверхностных вод Земли.

Статус территории всемирного природного наследия - это самый высокий из природоохранных, своеобразный статус заповедника планетарного значения.

Вместе с тем, в части сохранения и охраны озера существует множество вопросов и проблем.

Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (далее - БЦБК) закрыт еще в 2013 году. Однако вопрос ликвидации отходов, накопленных за более чем полвека работы БЦБК (в настоящее время на картах-накопителях находится более 6 млн. тонн шлам-лигнина), остается крайне актуальным, поскольку есть реальный риск возникновения экологической катастрофы при неблагоприятном сочетании некоторых природных факторов.

Проектная документация «Реализация мероприятий по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «БЦБК», заказчиком которой являлось Минприроды России, в рамках федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы», разработана и получила необходимые согласования. На это потребовалось несколько лет.

В настоящее время установлено, что для фактической реализации проекта необходимо, в первую очередь, решение вопросов имущественного плана и передача карт - накопителей в собственность области. На решение этих вопросов необходимо дополнительное время.

Снижение уровня воды озера Байкал, размножение нехарактерных для него водорослей, сокращение популяции омуля – проблемы, требующие научного анализа и принятия решения.

Вопрос строительства очистных сооружений в населенных пунктах побережья озера Байкал и обеспечение соответствия уже существующих установленным требованиям также требует неотложных действий.

В настоящее время начата работа по разработке проекта «Байкал: Великое озеро Великой страны». Проект создается в рамках приоритетного направления «Экология» по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 31 августа 2016 года.

Для усиления надзора в 2016 году учреждено единое Байкальское Управление Росприроднадзора.

Уполномоченный надеется, что указанные меры будут способствовать решению вопроса сохранения экосистемы озера, создания возможностей и условий для экономического развития байкальской территории с учетом минимизации негативного воздействия на окружающую среду. Только с помощью скоординированных действий всех уровней властей, межрегиональной и межотраслевой интеграции возможно достичь максимальной эффективности.

Кроме того, Уполномоченный обращает внимание, что на территории региона действует Закон Иркутской области от 10 ноября 2011 года № 107-

ОЗ «Об областной государственной поддержке деятельности, направленной на сохранение и улучшение состояния уникальной экологической системы озера Байкал». Эффективное использование механизмов, предусмотренных законом, позволит привлечь в решение проблем сохранения озера Байкал активных граждан и юридических лиц.

## 6.2. Состояние атмосферного воздуха

Для нашего региона загрязнение атмосферного воздуха является одним из основных факторов, угрожающих здоровью населения.

*Уполномоченному поступила коллективная жалоба жителей с. Оса на нарушение их права на благоприятную окружающую среду. В обоснование жалобы заявители указали, что на земельных участках с разрешенным использованием для сельскохозяйственного производства, принадлежащих на праве собственности индивидуальному предпринимателю, осуществляется хозяйственная промышленная деятельность по переработке древесных отходов, влекущая за собой выбросы вредных веществ в окружающую среду. Заявители указывали, что такая деятельность осуществляется вопреки вступившему в силу решению суда.*

При рассмотрении жалобы состоялись встреча сотрудника аппарата Уполномоченного с одним из заявителей, подтвердившим доводы жалобы, а также рабочее совещание в администрации муниципального образования «Оса». Установлено, что решением Осинского районного суда от 18 июня 2014 года по иску прокурора Осинского района, заявленному в интересах неопределенного круга лиц, было постановлено до 1 декабря 2015 года собственникам освободить земельный участок от производства переработки древесных отходов, а именно: демонтировать печи и технологическое оборудование для переработки отходов лесопиления без капитального фундамента, освободить земельные участки от складских и жилых помещений некапитального строительства, очистить их от древесных и иных отходов переработки древесных отходов.

На запрос Уполномоченного об исполнении судебного решения руководитель УФССП России по Иркутской области сообщил, что должником из 80 печей демонтировано 40, кроме того, полностью демонтировано технологическое оборудование для переработки отходов лесопиления без капитального фундамента. Не демонтированы складские и жилые помещения, но частично произведена очистка земельных участков от продуктов и отходов лесопиления. Имеется смета расходов на исполнение указанного судебного решения на общую сумму 6 239 257 руб., которую

направили в УФССП России для решения вопроса о выделении денежных средств из бюджета РФ, с последующим их возмещением за счет должника. Согласно информации Руководителя УФССП по Иркутской области, предоставленной Уполномоченному в начале октября 2016 года, исполнительное производство было окончено в связи с отзывом исполнительного документа.

Вне зависимости от причин, по которым был отозван исполнительный документ, право граждан на благоприятную окружающую среду остается нарушенным. Ответственность за это нарушение – на том, кто принял решение об отзыве.

По мнению Уполномоченного, данная ситуация не должна остаться без внимания прокурора Иркутской области.

По данным Роспотребнадзора по Иркутской области качество атмосферного воздуха в местах постоянного проживания населения Иркутской области в течение последних 3 лет имеет тенденцию к ухудшению.

Отмечена тенденция к увеличению доли проб превышающих ПДК в сельских поселениях с 0,15 % в 2014 году до 1,2 % в 2016 году.

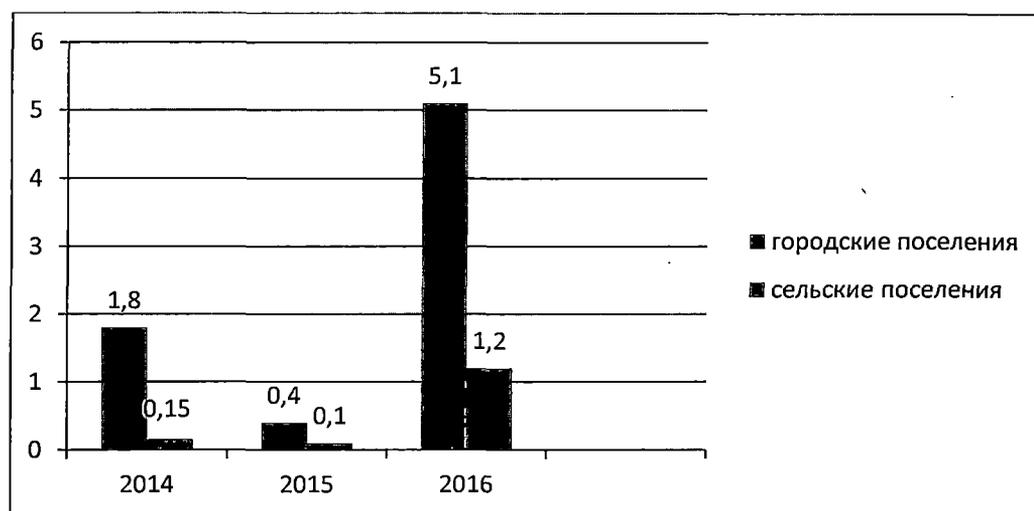


Рис. 13. Доля проб атмосферного воздуха с превышением ПДК (по данным Роспотребнадзора по Иркутской области)

Роспотребнадзор по Иркутской области отмечает, что в 2016 году наблюдалось увеличение загрязнения атмосферного воздуха вблизи автомагистралей, которое формировалось выбросами автотранспорта, с 0,15 % проб с превышением ПДК в 2014 г. до 1,2 % в 2016 г.

Также увеличилась доля проб с превышением ПДК в городских поселениях с 0,8 % (2014 год) до 3,7 % (2016 год) при маршрутных и подфакельных исследованиях в зонах влияния промышленных предприятий.

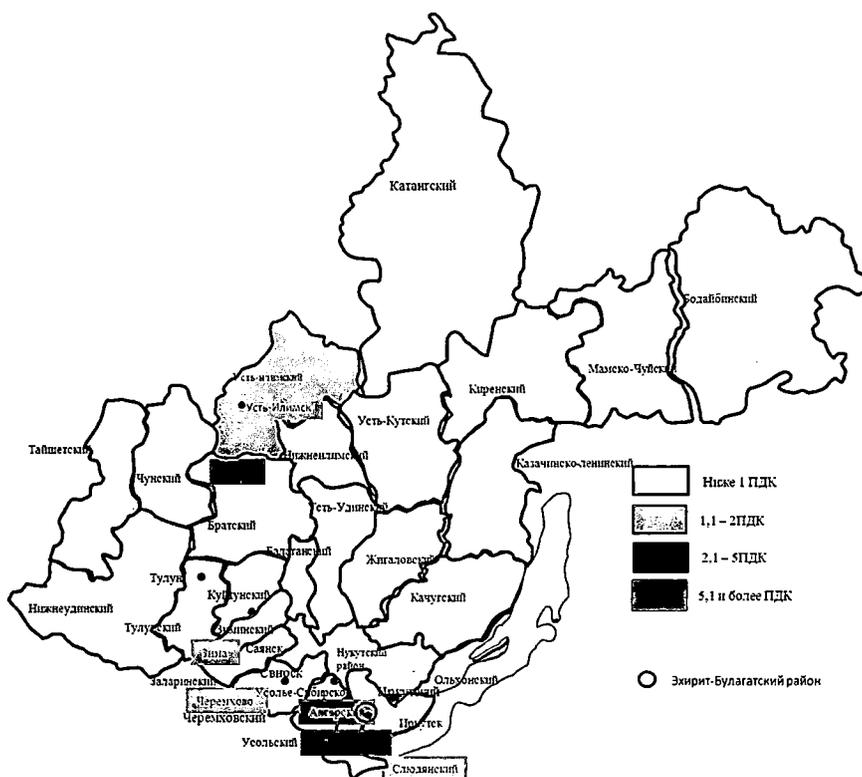


Рис. 14. Распределение территорий Иркутской области по доле проб атмосферного воздуха, превышающих ПДК (по данным Роспотребнадзора по Иркутской области)

Согласно выводам Роспотребнадзора по Иркутской области, на уровень загрязнения атмосферного воздуха в городах Иркутской области оказывают влияние крупнейшие в России промышленные предприятия алюминиевой и химической отраслей, лесоперерабатывающие предприятия, предприятия теплоэнергетики (ТЭЦ, котельные), расположенные в городах.

Кроме того, на загрязнение атмосферного воздуха в городах влияют транспортные средства, использующие низкокачественное моторное топливо, а также небольшие, но многочисленные промышленные и другие объекты, эксплуатирующие наземные и низкие источники выбросов, а также сжигание отходов лесопиления (г. Зима, г. Усть-Кут) предприятиями по распилке леса. Как результат высокой концентрации промышленности и транспорта - неблагоприятные условия проживания населения.

Анализ динамики удельного веса проб, не соответствующих гигиеническим нормативам, свидетельствует, что в 2016 году ухудшилось состояние атмосферного воздуха в четырех муниципальных образованиях: г. Братске, г. Шелехове, г. Черемхово и Усть-Илимском районе.

Наиболее тревожной является экологическая обстановка в г. Братске. При наличии крупнейших предприятий алюминиевой отрасли, на уровень

загрязнения атмосферного воздуха в этом городе существенное влияние оказывают природно-климатические факторы, препятствующие рассеиванию техногенных выбросов.

Министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области (далее - министерство природных ресурсов области) в 2016 году было рассмотрено 42 обращения, касающихся экологической обстановки в городе Братске, поступивших от граждан и общественных организаций и направленных ими в администрацию Президента РФ, Правительство РФ, Правительство Иркутской области. В 2015 году таких обращений было 66.

В администрацию города Братска в 2016 году по вопросам охраны окружающей среды поступило 23 жалобы (2015 – 33), в том числе по вопросу качества атмосферного воздуха – 15 (2015 год – 20).

Прослеживается тенденция к уменьшению числа обращений, однако Уполномоченный не считает это показателем улучшения экологической обстановки в Братске: из года в год он входит в перечень городов России с наибольшим уровнем загрязнения атмосферы.

На уровне области организована работа по выполнению Плана мероприятий по улучшению социально-экологической обстановки в г. Братске на 2015-2017 годы, который предусматривает, в том числе, снижение выбросов в атмосферный воздух от стационарных источников предприятиями г. Братска (ОАО «РУСАЛ Братск», ОАО «Группа «Илим», «Иркутскэнерго» филиалы в г. Братске), а также мероприятия по отдыху и оздоровлению детей, проживающих на территории города, приобретению автобусов и техники для жилищно-коммунального хозяйства, работающих на газомоторном топливе, строительство перинатального центра, проведение диспансеризации детского и взрослого населения и анализ заболеваемости в рамках проводимой диспансеризации, повышение укомплектованности кадрами медицинских организаций г. Братска.

На уровне муниципального образования, в рамках указанного Плана, принята и реализуется муниципальная программа «Охрана окружающей среды в городе Братске». Изначально она была рассчитана на 2016-2018 гг., но в конце 2016 года срок ее реализации был продлен до 2019 года. Цель программы - улучшение состояния окружающей среды. Ее ожидаемые результаты: ежегодная очистка загрязненных территорий города на площади не менее 3,1 га; увеличение площади озелененной застроенной территории города на 5,7 тыс. кв.м к концу 2019 года; обеспечение ежегодного вовлечения школьников в мероприятия экологической направленности не менее 24,0 % от общей численности школьников.

Уполномоченный убежден, что программные мероприятия по охране окружающей среды должны быть выполнены в полном объеме без уменьшения объемов финансирования.

Вместе с тем, согласно информации Роспотребнадзора по Иркутской области, в целях установления и предотвращения вредного воздействия факторов среды обитания на население г. Братска, совместно с «Федеральным научным центром медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения Роспотребнадзора» (г. Пермь), в 2016 году Роспотребнадзором по Иркутской области проводилась санитарно-эпидемиологическая экспертиза, по результатам которой будет подготовлено экспертное заключение, разработаны гигиенические рекомендации по управлению рисками и снижению их для здоровья населения.

Уполномоченный считает важнейшей задачей органов власти разработку и реализацию комплекса мероприятий по обеспечению права граждан на благоприятную окружающую среду с учетом результатов исследования.

Экологическая ситуация в других городах области также далека от благополучия.

По мнению Уполномоченного, от органов государственной власти и местного самоуправления требуется контроль ситуации и принятие эффективных мер, направленных на охрану атмосферного воздуха.

### **6.3. Охрана и воспроизводство лесных насаждений**

Охрана, защита и воспроизводство лесных богатств, а также их рациональное использования остается актуальным для области вопросом.

В 2016 году в лесах Иркутской области было заготовлено 35,3 млн. м<sup>3</sup> древесины, в том числе арендаторами - 31,3 млн. м<sup>3</sup> (в 2015 г. – 34,2 млн. м<sup>3</sup>).

Площадь сплошных рубок в 2016 году составила 134,3 тыс. га (за 2015 год - 161,1 тыс. га). Рубки лесных насаждений, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, составили 42,6 тыс. га.

Зафиксировано 3 166 фактов незаконной рубки в объеме 1 112 937,8 м<sup>3</sup>, общий ущерб - 5 482 296,8 тыс. руб., в рамках осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора.

2016 год был неблагоприятным для области в части бушевавших на ее территории лесных пожаров.

Площадь, пройденная огнем в 2016 году, по сравнению с предыдущим периодом увеличилась на 45 % (с 522 424 га до 760 229,9 га). 96 % всех лесных пожаров было допущено на землях лесного фонда.

Объемы леса, вырубленного, погибшего, поврежденного необходимо восстанавливать.

В 2016 году, как и в 2015 году, было предусмотрено проведение лесовосстановительных мероприятий на площади 100 тыс. га, в том числе искусственное лесовосстановление на площади 9,5 тыс. га, проведение мер содействия естественному возобновлению леса на площади 88 тыс. га, комбинированное лесовосстановление на площади 2,5 тыс. га.

Фактическое лесовосстановление проведено, как и в 2015 году, с превышением установленного объема.

Так, в 2016 году фактически лесовосстановление проведено на площади 121,4 тыс. га (или 121 % от годового объема), в том числе искусственное - 11,6 тыс. га (или 122 % от годового объема), комбинированное - 7,0 тыс. га (280 %), естественное - 102 тыс. га (117 %).

Показатели, га	2014 год	2015 год	2016 год
Лесовосстановление,	107,6	115,2	121,4
в том числе:			
Искусственное	10,0	11,8	11,6
Комбинированное	4,3	6,48	7
Естественное	93,3	96,9	102,8

Позиция Уполномоченного по данному вопросу остается неизменной: несмотря на значительный объем естественного лесовосстановления, необходимо увеличивать площади искусственного лесовосстановления.

В 2016 году, как и в 2015 году, остается нерешенным вопрос приобретения для лесовосстановления современной специальной техники и применения современных технологий. На эти цели необходимы финансовые ресурсы.

Мероприятия по охране лесов от пожаров, лесоустройству, лесовосстановлению, предусмотренные областной программой «Охрана окружающей среды на 2014-2020 годы», на протяжении ряда лет остаются без финансового обеспечения. Их выполнение реализуется органами власти области при осуществлении переданных полномочий, финансируемых за счёт федерального бюджета.

Уполномоченный считает, что региональные органы власти должны изыскивать возможности финансирования расходов на эти цели, ибо это вопрос будущего.

#### 6.4. Некоторые вопросы обеспечения населения качественной питьевой водой

Сохранение и охрана водных объектов региона и обеспечение жителей региона доброкачественной питьевой водой - требующий внимания вопрос.

Потребление недоброкачественной питьевой воды приводит к увеличению как инфекционных заболеваний, так и болезней неинфекционной природы, связанных с неоптимальным химическим составом воды.

Несмотря на значительные водные ресурсы Иркутской области, проблема обеспечения населения доброкачественной питьевой водой является одной из актуальных и социально значимых практически для каждой её территории.

В регионе для питьевых и хозяйственно-бытовых целей используется вода из поверхностных и подземных источников. Главным источником водоснабжения являются поверхностные водоемы, за счет которых удовлетворяется 86 % потребности в воде, и лишь 14 % потребления приходится на подземные воды.

На контроле Управления Роспотребнадзора по Иркутской области находится 373 источника питьевого централизованного водоснабжения и 1 747 источников нецентрализованного водоснабжения.

Общее количество источников централизованного питьевого водоснабжения, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, увеличилось с 78 ед. в 2015 году до 97 ед. в 2016 году, а их доля повысилась с 19,55 % до 26,0 % за счет ухудшения санитарного состояния подземных водоисточников. Состояние источников централизованного питьевого водоснабжения (по данным Роспотребнадзора по Иркутской области) представлено в таблице ниже.

Из 373-х источников централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения 12,9 % поверхностных источников и 87,1 % подземных источников водоснабжения не отвечали санитарным правилам и нормам в текущем году.

Источники, не отвечающие санитарно-эпидемиологическим требованиям	2014		2015		2016		Темп прироста к 2014г.
	всего, ед.	доля, %	всего, ед.	доля, %	всего, ед.	доля, %	
Всего источников, в том числе	59	14,64	78	19,55	97	26,0	64,4
- поверхностных	7	14,29	9	18,37	7	14,6	0
- подземных	52	14,69	69	19,71	90	27,7	73,1

В ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области установлено, что основными причинами неудовлетворительного качества питьевой воды, подаваемой населению Иркутской области, являются:

- загрязнение поверхностных и подземных источников вследствие отсутствия зон санитарной охраны (ЗСО) для источников водоснабжения;
- природное повышенное содержание в источниках водоснабжения железа, марганца, общей жёсткости;
- использование устаревших технологий водоподготовки воды из поверхностных источников водоснабжения (водозаборные сооружения п. Тельма Усольского района);
- недостаточное обеспечение необходимым комплексом очистных сооружений водозаборных сооружений;
- отсутствие обеззараживающих установок на водозаборных сооружениях.

Реализация мероприятий областной государственной подпрограммы «Чистая вода» в предыдущие годы не достигла ожидаемых результатов.

Ухудшение качества воды водоемов возникает при постоянном загрязнении водных объектов. Это связано, в том числе, с развитием малоэтажного строительства на территориях, где отсутствует централизованная система канализования (коттеджные поселки, дачные, садоводческие товарищества и др.). Загрязнение источников водоснабжения также происходит за счет стихийного формирования отстоя судов в зонах санитарной охраны хозяйственно - питьевых водозаборов, несанкционированного сброса жидких бытовых отходов в водные объекты. Канализационные очистные сооружения в некоторых населенных пунктах Иркутской области устарели и находятся в полуразрушенном состоянии, в связи с чем нарушается технология и ухудшается эффективность очистки. Восстановление и строительство новых канализационных очистных сооружений, водозаборных сооружений, инженерных сетей канализации, водоснабжения, теплоснабжения в области осуществляется крайне медленно.

В некоторых населенных пунктах региона водоснабжение общего пользования полностью отсутствует. Отсутствие водоснабжения общего пользования либо неудовлетворительное качество воды вынуждают жителей искать иные источники, позволяющие удовлетворять потребности как в питьевой воде, так и в воде, используемой в хозяйственных целях: это индивидуальные скважины, поверхностные водоемы без водоподготовки, при этом качество воды в них не соответствует гигиеническим требованиям.

В 2016 году в населенных пунктах Иркутской области были выполнены мероприятия по строительству, реконструкции и модернизации объектов водоснабжения, в т.ч. в рамках подпрограммы «Чистая вода», программ «Народные инициативы», «Устойчивое развитие сельских территорий Иркутской области на 2014-2020 гг.» и др. Разработаны и утверждены, внесены изменения в инвестиционные программы организаций, осуществляющих водоснабжение (Иркутский, Нижнеудинский районы, г. Зима, Саянск и др.). Разработаны проекты и оборудованы зоны санитарной охраны источников водоснабжения, выполнены строительство и ремонт водопроводных сооружений.

Вместе с тем, проблема обеспечения жителей области доброкачественной питьевой водой остается актуальной и требующей принятия дальнейших мер.

На протяжении нескольких лет Уполномоченный вносит предложение о необходимости разработки и реализации программы (подпрограммы) «Чистая Ангара». Он убежден, что вопрос о разработке и реализации такой программы (подпрограммы) является крайне важным для обеспечения права жителей Иркутской (и не только) области, на благоприятную окружающую среду.

#### **6.5. Проблема утилизации твердых коммунальных отходов**

Актуальным является вопрос надлежащего исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления своих полномочий в сфере обращения с отходами.

На территории 14-ти муниципальных образований расположено 23 объекта размещения твердых коммунальных отходов (полигонов), включенных в государственный реестр объектов размещения отходов, что составляет 33,3 % обеспеченности объектами для санкционированного размещения отходов всех муниципальных образований области.

Уполномоченный полагает, что строительство новых полигонов должно осуществляться за пределами городов.

По состоянию на 1 октября 2016 года, согласно сведениям, предоставленным министерством природных ресурсов области, на территории региона выявлено 656 несанкционированных свалок на площади более 1 тыс. га. Объем накопленных отходов - 6 148, 3 тыс. м<sup>3</sup>. Есть основания полагать, что фактическое количество таких свалок в регионе значительно больше.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» изменяется механизм обращения с твердыми коммунальными отходами (далее - ТКО).

Вводится институт регионального оператора по обращению с ТКО, который, в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой, будет осуществлять сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание и захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта.

1 января текущего года во всех субъектах РФ должны были приступить к работе региональные операторы, выбранные на основании проведенных конкурсов. Однако Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 486-ФЗ ранее установленные сроки были скорректированы, предусмотрен поэтапный запуск новой системы регулирования в области обращения с ТКО в срок до 1 января 2019 года.

Приказом министерства природных ресурсов области от 1 декабря 2016 года № 48-мпр была утверждена Территориальная схема обращения с отходами, в том числе с ТКО, в Иркутской области.

В конце 2016 года она была согласована с замечаниями Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. В настоящее время в нее вносятся изменения.

В 2017 году, используя конкурсные процедуры, органы власти должны выбрать регионального оператора.

На территории области может осуществлять свою деятельность как один, так и несколько региональных операторов. Один региональный оператор - это монополист, ненадлежащая работа которого может вызвать сбой системы сбора отходов, что не так вероятно при работе двух и более операторов.

По имеющейся у Уполномоченного информации, рассматривается предложение о создании в регионе двух операторов, которые разделят территории на севере и юге области соответственно. Вместе с тем, как полагает Уполномоченный, необходимо учитывать разную стоимость и условия выполнения работ в северных и южных территориях области, поэтому решение должно быть сбалансированным. Работа операторов должна быть организована таким образом, чтобы обеспечить эффективное решение задачи и не стать дополнительным бременем для населения.

## **7. О проблемах реализации прав граждан, содержащихся в учреждениях системы исполнения наказаний**

Осужденные к любой мере уголовно-правового характера, в том числе связанной с их изоляцией от общества, пользуются правами с ограничениями, установленными законом и приговором суда. Кроме того, в силу закона осужденные имеют специфические права и обязанности, свойственные назначенной им мере уголовно-правового характера. Изоляция ведет к ограничениям свободы передвижения, выбора места жительства, выбора характера, рода занятий и места работы, существенному ограничению общения осужденного с людьми, находящимися на свободе, и другим.

В Федеральном законе от 15 июля 1995 г. N 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и в Уголовно-исполнительном кодексе РФ (далее – УИК РФ) конкретизируются ограничения прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, а также их специфические права.

Подробная регламентация их реализации содержится в Правилах внутреннего распорядка следственных изоляторов, Правилах внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденных Минюстом России, а также в Правилах внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденных МВД России.

На территории Иркутской области находится 25 пенитенциарных учреждений. По состоянию на 1 января 2017 года в 25 учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее - УИС) Иркутской области содержалось 14 952 человека:

- в исправительных колониях – 12 959 осужденных;
- в следственных изоляторах - 1 862 человека, в том числе в помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора (далее ПФСИ) – 31 человек;
- в Ангарской воспитательной колонии – 131 воспитанник.

В 2016 году из исправительных учреждений ГУФСИН России по Иркутской области освободилось свыше 4-х тысяч человек, из них 73,4 % избрали местом своего проживания Иркутскую область.

По данным информационного центра ГУ МВД по Иркутской области, на территории области проживает более 310 тысяч лиц, имеющих (имевших ранее) судимости, что составляет около 15 % всего населения региона. Около 70 % семей имеют ранее судимого близкого родственника.

На учетах ГУ МВД состоят 10 673 ранее судимых (0,5 % от населения Иркутской области), том числе 5 409 несовершеннолетних.

Ранее нарушавшими закон совершено каждое второе преступление – 13 695, в том числе каждое третье – ранее судимыми (6 148).

За 2016 год Уполномоченному поступило 581 обращение по вопросам пребывания под стражей или в местах лишения свободы, в которых сообщалось о фактах нарушения прав подозреваемых, обвиняемых или осужденных различными органами и учреждениями, а также сотрудниками Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области, что, по сравнению с предыдущим годом, больше на 44 %.

#### **7.1. О нарушениях прав осужденных на личную безопасность и охрану здоровья**

В соответствии с положениями ч. 2 ст. 13 УИК РФ, при возникновении угрозы личной безопасности осужденный имеет право обратиться с заявлением к любому должностному лицу исправительного учреждения с просьбой об обеспечении его личной безопасности, а соответствующее должностное лицо обязано незамедлительно принять меры по обеспечению личной безопасности обратившегося к нему лица.

В 2016 году к Уполномоченному обратилось 7 осужденных с жалобами на нарушение права на обеспечение личной безопасности.

Они сообщали, что администрация учреждений ГУФСИН России по Иркутской области (далее – ГУФСИН), получив заявление человека о помещении в безопасное место либо решая этот вопрос по собственной инициативе, помещает осужденного в помещение штрафного изолятора (далее – ШИЗО), так как другого помещения нет, где он находится длительное время один, в изоляции от людей, часто без достаточного естественного освещения и свежего воздуха, в камере, где вместо кроватей – нары.

Таким образом, такой осужденный подвергается дополнительным лишениям. Фактически режим его содержания ужесточается без законных к тому оснований.

*Например, осужденная Б. сообщала, что более 30 дней пробыла в безопасном месте – в ШИЗО УП ФКУ ИК-3, без доступа к питьевой воде, в холодном помещении, без общения с другими осужденными.*

Продолжают поступать жалобы осужденных на незаконное применение к ним физической силы и/или психологического давления.

*При посещении 2 декабря 2016 г. ФКУ ИК-14 гражданскими служащими аппарата Уполномоченного был проведен личный прием осужденных К., Б.,*

С.. Они, независимо друг от друга, сообщили, что 29 ноября 2016 г. были этапированы в СИЗО-6 для участия в видеоконференции с судом. По прибытии в следственный изолятор они подвергались оскорблениям со стороны его сотрудников. На следующий день после видеоконференции указанные лица были избиты сотрудниками СИЗО-6, а потом были помещены в камеры, где, по указанию сотрудников следственного изолятора, были избиты другими осужденными. Доводы осужденных подтверждались актами медицинского осмотра, а также имевшимися следами телесных повреждений. Администрация ИК-14 сообщила, что материал, собранный по данному факту, направлен для проверки в правоохранительные органы.

Уполномоченный обратился к руководителю Следственного управления СК России по Иркутской области с просьбой сообщить о решении, принятом по результатам проверки, на что 16 февраля 2017 г. заместитель руководителя СУ СКР по Иркутской области Федяшев М.А. сообщил, что 7 января 2017 г. в возбуждении уголовного дела по описанным событиям было отказано.

Принятое процессуальное решение Уполномоченный считает сомнительным, поскольку факт причинения осужденным телесных повреждений невозможно отрицать. Администрация следственного изолятора и его сотрудники несут полную ответственность за жизнь и здоровье содержащихся в нем лиц. В данном случае никто не привлечен к ответственности за нарушение фундаментальных прав осужденных – права на свободу от жестокого или унижающего достоинство обращения, права на свободу от незаконного применения насилия. Также Уполномоченный считает, что нарушено конституционное право осужденных на судебную защиту.

Оказание медицинской помощи осужденными гарантируется статьей 41 Конституции РФ, Федеральным законом от 21 ноября 2011г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», статьей 12 УИК РФ, а также регламентируется Приказом Минздравсоцразвития РФ N 640, Минюста РФ N 190 от 17 октября 2005 «О Порядке организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу».

Уполномоченный отмечает, что среди обратившихся к нему лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, большинство жаловались именно на нарушение их права на медицинскую помощь.

Есть основания утверждать, что в исправительных колониях осужденные часто сталкиваются с проблемами в доступе к врачебной помощи. Такие ситуации обычно связаны с отсутствием в учреждениях нужных врачей-специалистов, специального медицинского оборудования и/или медикаментов. Нередко заявители сообщали о фактах игнорирования их обращений со стороны медицинского персонала.

Федеральное казенное учреждение здравоохранения Медико-санитарная часть № 38 ГУФСИН России по Иркутской области (далее - МСЧ-38) осуществляет медицинскую деятельность в соответствии с лицензией ФС-38-01-001802 от 28.12.2016 г., выданной Территориальным органом Росздравнадзора по Иркутской области, на срок действия бессрочно, по 25 адресам осуществления медицинской деятельности.

*Осужденный Б. сообщал, что в течение 9 месяцев в ИК-6 ему не оказывается должная медицинская помощь, хотя он состоит на диспансерном учете с диагнозом «хронический остеомиелит крестцового-подвздошного сочленения, подвздошной кости». Высокотехнологичное обследование (МРТ-МСКТ таза и тазобедренных суставов), только после которого возможна консультация травматолога для определения дальнейшего оперативного лечения, не проводится. Факт длительного не проведения обследования был подтвержден.*

*Уполномоченному поступило обращение осужденного Ф., отбывающего наказание в ФКУ ИК-14, с жалобой на неоказание должного медицинского лечения (оперативного вмешательства). Заявитель указывал, что у него сломана шейка бедра, он срочно нуждается в операции. На неоднократные обращения в МСЧ-38 по её проведению ответа не получил.*

*По сообщению начальника ГУФСИН на запрос Уполномоченного, осужденный, в соответствии с ИПР, обеспечен костылями подмышечными, а вопрос о проведении реконструктивного хирургического лечения будет решаться в плановом порядке после поступления денежных средств на соответствующую статью расходов. Уполномоченный был вынужден разъяснить заявителю его право на обращение в суд с требованием обязать исправительное учреждение провести необходимое лечение.*

В 2016 году в учреждениях ГУФСИН скончались по естественным причинам, включая болезни – 75 человек, вследствие ВИЧ-инфекции – 54, в результате суицида – 12, от полученных травм – 4, отравлений – 2.

По заявлениям граждан Территориальным органом Росздравнадзора по Иркутской области в этот же период проведено 64 внеплановые проверки соблюдения прав граждан в сфере здравоохранения в медицинских подразделениях ГУФСИН. Нарушения выявлены по результатам 47

проверок. Среди них: несоблюдение порядков оказания медицинской помощи в части несвоевременного и неполного проведения диагностических исследований (лабораторных, функциональных, лучевых и др.), отсутствие специалистов, несвоевременное направление на стационарное лечение, несвоевременные консультации врачами-специалистами (нейрохирургом, инфекционистом, отоларингологом, онкологом и др.), неполное лабораторное обследование по поводу ВИЧ-инфекции, гепатитов и др.

По всем выявленным нарушениям органом Росздравнадзора приняты меры, выданы предписания об их устранении. По всем предписаниям администрацией МСЧ-38 представлена информация об устранении нарушений. По результатам 4 проверок, проведенных с целью контроля за исполнением предписания в отношении 13 лиц, отбывающих наказание, подтверждено устранение нарушений.

В соответствии с Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными, тюремные больницы должны располагать оборудованием, установками и лекарствами, необходимыми для должного медицинского ухода за больными и для их лечения, а также квалифицированным персоналом.

Между тем, Уполномоченный вынужден констатировать, что медико-санитарная работа в исправительных учреждениях ГУФСИН не способствует сохранению и восстановлению здоровья, большинство следственных изоляторов и исправительных колоний не могут самостоятельно осуществлять закупки лекарственных препаратов, перевязочного материала. Осужденные жалуются на отсутствие необходимых медикаментов или применение лекарств ненадлежащего качества (с истекшим сроком годности), что создает угрозу их жизни и здоровью.

*В жалобе Уполномоченному заявительница сообщила, что ее осужденный сын болен сахарным диабетом, ему неоднократно проводился подбор лекарственных средств. В связи с аллергической реакцией организма подобран инсулин продленного действия, а другие препараты для поддержания уровня сахара в крови ему не показаны. Данного инсулина в МСЧ-38 нет, и в связи с неполучением препаратов у ее сына ухудшается состояние здоровья. С подобными жалобами в течение 2016 года обратилось ещё трое осужденных.*

При рассмотрении этих обращений выяснилось, что ФСИН России осуществляет централизованные закупки лекарственных препаратов по фиксированному перечню, в котором часто нет показанных конкретному больному лекарств. Исправительные учреждения не имеют права и

денежных средств для самостоятельной закупки нужных лекарств. В этой ситуации больным рекомендуется приобретать их с помощью родственников за свой счет.

В исправительных учреждениях на конец 2016 года на учете состоят 565 человек с активной формой туберкулеза, из них с впервые выявленным заболеванием – 170 человек. ВИЧ-инфицированных – 2101 человек, относительный показатель заболеваемости ВИЧ – инфекцией в 2016 году увеличился на 1,9 %.

При рассмотрении жалоб таких больных были выявлены факты, когда не обеспечивалось проведение текущих исследований состояния, а также осуществление противовирусной терапии ВИЧ-инфицированных.

Рассматривая проблему освобождения от наказания в виде лишения свободы тяжело-, а нередко неизлечимо и смертельно больных осужденных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» (далее - Постановление №54), Уполномоченный вынужден констатировать, что далеко не всегда суды, рассматривающие такие вопросы, руководствуются, в том числе, принципом гуманности.

Тяжесть преступления, личность осужденного и иные обстоятельства, которые при освобождении от наказания по болезни учитываются судом, сводят тяжесть болезни к одному из обычных обстоятельств и формализации процесса принятия судом решения. Отрицательная характеристика, небезупречное отношение к труду (которые вполне могли быть следствием заболевания) и т.д. часто становятся преградой для освобождения от отбывания наказания действительно тяжелобольных осужденных.

*При решении вопроса об освобождении в соответствии с постановлением Правительства № 54 осужденного Р., инвалида 1 группы, колясочника, получившего заболевание в период отбывания наказания, представитель администрации ИК-2 указывал в характеристике, что осужденный Р. не участвует в спортивных мероприятиях колонии (это при том, что он передвигается на инвалидной коляске). Следует отметить, что в данном случае суд тщательно исследовал все материалы и вынес законное и обоснованное решение об удовлетворении ходатайства.*

*Осужденный Д. имеет диагноз «периферический рак верхней доли левого легкого, 2 клиническая группа», другие сопутствующие заболевания и пожилой возраст, администрация исправительной колонии ходатайствовала об освобождении, но 28.12.2016 года судом в освобождении по состоянию здоровья было отказано.*

Уполномоченный считает это решение не справедливым и не гуманным, поскольку прогноз по такому заболеванию неблагоприятный.

Серьезной проблемой является ситуация, когда при рассмотрении в суде вопроса об освобождении тяжелобольного осужденного выясняется, что у него нет места жительства и/или близких родственников, которые могли бы обеспечить уход за ним в случае освобождения. По мнению Уполномоченного, органы исполнительной власти региона и ГУФСИН должны совместно урегулировать вопросы взаимодействия соответствующих учреждений здравоохранения и социальной защиты области, с одной стороны, и ГУФСИН - с другой, с тем, чтобы тяжелобольной осужденный, в случае освобождения от отбывания наказания, не оставался без внимания и помощи областных учреждений.

В 2016 году 23 осужденных (18 %), получивших отказ в освобождении в связи с болезнью, умерли в течение нескольких месяцев после этого.

Динамика освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Освидетельствовано в ЛПУ в связи с болезнью	113	117	86	122	166	120	174
Передано в суд мед. заключений	101	107	73	108	106	105	120
Освобождено судом	83	63	33	19	21	10	53
% освобожденных	82	75,9	45,2	17,59	19,81	9,52	44,1
Отказано судом в освобождении	6	14	15	49	53	17	23
Умерло после подачи документов в суд	20	17	14	40	42	29	22

По мнению Уполномоченного, проблемой является длительность сроков рассмотрения судами Иркутской области ходатайств данной категории лиц.

*Осужденный К., имеющий онкологическое заболевание IV стадии, не был освобожден от отбывания наказания в связи с тем, что у него имелось не погашенное дисциплинарное взыскание, полученное еще в период нахождения в СИЗО.*

*Необходимо отметить, что материалы по освобождению осужденного от отбывания наказания несколько месяцев находились в Свердловском районном суде г. Иркутска, а потом были переданы в Куйбышевский районный суд г. Иркутска, так как осужденного в процессе лечения переводили то в Областную клиническую больницу, то в больницу*

МСЧ-38 при СИЗО-1. В результате осужденному было отказано, в том числе и потому, что он отбыл очень небольшую часть срока назначенного наказания.

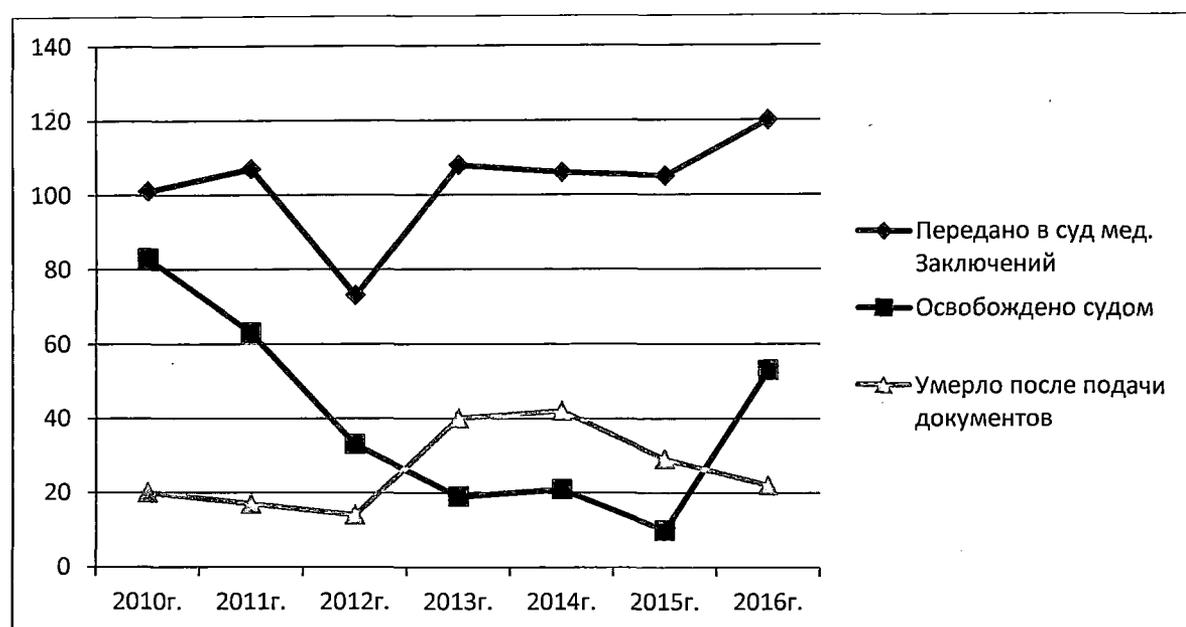


Рис. 15. Динамика освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью

Уполномоченный отмечает увеличение в 2016 году положительных решений судов по ходатайству осужденных об освобождении от отбывания наказаний в связи с тяжелым заболеванием – 44,1 % от общего количества. Есть веские основания полагать, что свою роль в этом сыграли его выступления по данной проблеме на заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека, а также учеба судей, проведенная Иркутским областным судом, по вопросам практики рассмотрения ходатайств в соответствии с постановлением Правительства № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью».

Удовлетворены ходатайства 4-х из 12 подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, представленных к освобождению из-под стражи в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 января 2011 г. N 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений».

## 7.2. О проблемах соблюдения прав осужденных на социальное обеспечение

На конец 2016 года в учреждениях УИС Иркутской области отбывают наказание в виде лишения свободы 828 инвалидов. Из них, в соответствии с

индивидуальной программой реабилитации, нуждаются в технических средствах реабилитации (далее - ТСР) – 184 человека. Обеспечены ими (по информации ГУФСИН России по Иркутской области) 176 человек.

Тем не менее, Уполномоченному поступали жалобы осужденных и по этой проблеме.

*По жалобе А. Уполномоченный, в связи с бездействием исправительной колонии, был вынужден обратиться в прокуратуру с просьбой защитить нарушенные права заявителя в судебном порядке в соответствии со ст. 45 ГПК РФ.*

*По иску прокурора Иркутской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Иркутским районным судом вынесено решение о возложении на ФКУ ИК-19 обязанности по обеспечению осужденного А. техническими средствами реабилитации. Решение вступило в законную силу 14 декабря 2016 года и направлено для принудительного исполнения в отдел судебных приставов по г. Иркутску и Иркутскому району Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области.*

Следует заметить, что индивидуальная программа реабилитации инвалида в соответствии с законодательством является обязательной для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а отсутствие денежных средств у исправительного учреждения не является оправданием невыполнения этих обязанностей.

Очевидно, что необеспечение техническими средствами реабилитации осужденных приводит к нарушению их права на меры медико-социальной поддержки, ограничивает возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться и т.п.

В своих обращениях осужденные инвалиды сообщали и о фактах, когда в ходе обысковых мероприятий сотрудники, их проводящие, ломают или приводят в негодность технические средства реабилитации (например, очки, зарядное устройство для электроколяски, крепления, подшипники и проч.) и не восстанавливают их.

*В ходе обыска в ИК-25 у осужденного К., инвалида II группы, были изъяты трость и очки, и только после вмешательства Уполномоченного эти вещи были возвращены осужденному.*

В докладе за 2015 год Уполномоченный указывал на проблему по обеспечению ремонта ТСР, используемых осужденными. К сожалению, она

до настоящего времени полностью не решена, что влечет за собой нарушение права инвалидов на пользование ТСР.

В 2016 г. медицинскими учреждениями УИС области на освидетельствование направлено в бюро МСЭ 686 человек из числа осужденных (в 2015 г. – 622, в 2014 г. - 750), из них 665 - для установления инвалидности (в 2015 г. - 605, в 2014 г. - 733).

Из числа освидетельствованных с целью установления инвалидности первично обратились 194 человека, повторно - 353 человека.



Рис. 16. Динамика переосвидетельствования граждан, находящихся в местах лишения свободы

Результаты переосвидетельствования граждан, находящихся в местах лишения свободы, с целью установления инвалидности в 2016 г., представлены в таблице ниже.

Результаты переосвидетельствования осужденных	всего		Первая группа		Вторая группа		Третья группа		Не установлена	
	2015 год	2016 год	2015 год	2016 год	2015 год	2016 год	2015 год	2016 год	2015 год	2016 год
Инвалидность до освидетельствования										
Ребенок-инвалид	9	3	0	0	0	0	7	2	2	1
Первая группа	5	2	2	1	2	1	1	0	0	0
Вторая группа	111	96	3	0	81	74	24	21	3	1
Третья группа	276	266	0	2	32	21	225	230	19	13
итого	401	367	5	3	115	96	257	253	24	15

Индивидуальные программы реабилитации и абилитации (далее - ИПРА) разрабатывались каждому осужденному, признанному инвалидом, а также лицам, освидетельствованным с целью разработки ИПРА. Таких документов в 2016 было утверждено для 547 человек.

Часто в адрес к Уполномоченному обращаются осужденные-пенсионеры в связи с тем, что не имеют полной информации о сумме начисленной им пенсии и об удержаниях в соответствии с законодательством РФ. Таких жалоб в 2016 году было 22. Одной из вызвавших их причин стало то, что на свои обращения к начальнику учреждения осужденные не получили ответов по существу поставленных вопросов. Уполномоченный считает появление жалоб такого рода свидетельством ненадлежащего исполнения сотрудниками исправительных учреждений своих обязанностей. Во многих случаях лица, отбывающие наказание, не имеют достаточного уровня образования и знаний, чтобы самостоятельно решать возникающие у них проблемы, а подразделения социальной защиты осужденных исправительных учреждений с этой задачей иногда не справляются, осужденным не даются конкретные ответы на прямые вопросы о причинах снижения размера пенсии, об удержаниях, производимых исправительным учреждением.

*Осужденный К. сообщил Уполномоченному, что в 2014 году ему была назначена III группа инвалидности, но пенсия на расчетный счет не перечисляется. После вмешательства Уполномоченного осужденному был сделан перерасчет денежных средств, но всего за 6 месяцев предыдущего периода. Заявителю было разъяснено право на обращение в суд с иском о взыскании недополученной пенсии.*

Уполномоченный обращает внимание должностных лиц учреждений исполнения наказаний, а также подразделений Пенсионного фонда РФ на гарантированное частью 2 статьи 24 Конституции России право каждому на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом, и выражает надежду, что руководством ГУФСИН и ОПФР по Иркутской области будут предприняты исчерпывающие меры по обеспечению этого права, тем более, что это не требует дополнительных финансовых затрат.

Есть сведения, что некоторые Управления Пенсионного фонда по Иркутской области практикуют периодический прием граждан в исправительных колониях, что позволяет оперативно снять многие вопросы, возникающие у осужденных. По мнению Уполномоченного, такая практика заслуживает всяческой поддержки и распространения.

### **7.3. О нарушениях права осужденных на обращение**

Посещая учреждения ГУФСИН и рассматривая письменные жалобы, Уполномоченный регулярно сталкивается с утверждениями граждан, что их

жалобы не отправляются из учреждений. Администрация учреждений системы исполнения наказаний часто не доводит до осужденного информацию об отправлении обращения и не знакомит с результатами его рассмотрения.

*Из жалобы К. на действия администрации ИК-15 следует, что им не получены ответы на его обращения имя начальника ГУФСИН, УСБ ГУ МВД и в Прокуратуру Иркутской области. При проведении проверки прокуратурой по надзору установлено, что отправленные закрытые конверты адресатам не поступали.*

Есть случаи, когда осужденные вынуждены подавать жалобы, нарушая официально установленный порядок, в обход администрации колонии. Иногда в закрытом конверте на имя Уполномоченного они направляют просьбы переслать их обращения в контролирующие органы.

Порою, при переводе осужденного в другое исправительное учреждение, адресованные ему письма не могут дойти до адресата несколько месяцев.

*От осужденного З., отбывающего наказание в ФКУ ИК-15, поступила жалоба на нарушение срока вручения ответа Европейского суда по правам человека (далее- ЕСПЧ).*

*По представлению Уполномоченного по данному факту ГУФСИН была проведена служебная проверка и установлено, что письмо из ЕСПЧ поступило в почтовое отделение связи № 14 г. Ангарска 1 марта 2016 г., а вручено адресату только 24 мая 2016 г.*

*Служебной проверкой констатировано недобросовестное исполнение своих служебных обязанностей сотрудниками и руководителями ФКУ ИК-6 и ФКУ ИК-15, что повлекло нарушение права осужденного на своевременное вручение поступившей на его имя корреспонденции.*

Распространенными являются сообщения осужденных о преследовании за их жалобы на неправомерные действия администрации. При этом лишь немногие из них делают попытки обжаловать такие действия в установленном порядке: среди осужденных бытует обоснованное мнение, что шансов добиться справедливого решения немного, а вот нажить себе неприятностей - практически все 100 %.

Уполномоченный считает, что именно по этой причине некоторые из них надеются привлечь внимание к своим проблемам неправовыми способами: объявляют голодовку, наносят себе телесные повреждения и т.п.

Жалобы на нарушение прав осужденных сотрудниками уголовно-исполнительной системы в соответствии с законом направляются

Уполномоченным в органы, к компетенции которых относится принятие соответствующих мер реагирования. В полученных ответах, в подавляющем большинстве случаев, сообщается о том, что доводы жалоб подтверждения не нашли, либо о вынесенном постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела.

Уполномоченный, не исключая фактов поступления необоснованных жалоб, тем не менее, склонен считать, что надзорные и правоохранительные органы при проведении проверок по жалобам осужденных часто не обеспечивают соблюдения международных стандартов таких расследований, что препятствует восстановлению нарушенных прав и реализации права на судебную защиту, а также создает предпосылки для новых нарушений прав человека.

#### 7.4. Другие проблемы осужденных, связанные с отбыванием наказания

Из обращений осужденных Уполномоченному известно о фактах нарушения права на обращение с ходатайством об условно-досрочном освобождении (далее - УДО), о замене наказания на более мягкое или об изменении вида исправительного учреждения. Такие нарушения иногда связаны с необъективной характеристикой, предоставляемой в суд.

*Осужденный У. в своей жалобе сообщал, что администрация ИК указала в характеристике, что не поддерживает его ходатайство об УДО в силу тяжести совершенных им преступлений. Прокурор в судебном заседании поддержал администрацию ИК, мотивировав это тем, что осужденный неоднократно привлекался к дисциплинарной ответственности. Из справки о взысканиях и поощрениях следует, что за последние девять лет лишения свободы заявитель добросовестно работал, участвовал в жизни отряда, имеет более 25 поощрений, а нарушения были им совершены в самом начале срока. Суд согласился с мнением прокурора и администрации. В обращении к Уполномоченному осужденный спрашивает, что он еще должен сделать такого, чтобы администрация ИК, прокурор и суд поверили в его исправление.*

*Осужденный З. сообщил, что неоднократно подавал ходатайство об освобождении по УДО начальнику отряда в ИК-6. В ходе проверки обращения администрацией учреждения в суд было направлено повторно отобранное у осужденного обращение.*

Были случаи, когда на личном приеме у Уполномоченного осужденные рассказывали, что обращались к начальнику отряда (другому должностному лицу) с вопросом о возможности подачи ходатайства об УДО и получали

ответ, что решение будет отрицательным. Есть основания считать, что такие факты имели место, поскольку заявители искренне считали, что это законно. Уполномоченный полагает, что такие действия должностных лиц администрации исправительных колоний являются превышением полномочий и грубым нарушением прав осужденных.

Часто Уполномоченному поступают обращения с просьбой помочь в решении вопроса о переводе в другое исправительное учреждение, ближе к месту жительства.

Следует отметить, что ст. 73 УИК РФ содержит правило о том, что осужденные должны отбывать наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены. Однако в нем есть исключения. Жалобы осужденных из других регионов России, находящихся в исправительных колониях на территории Иркутской области, дают основания предполагать, что вопрос о месте отбывания наказания не всегда решается в соответствии с указанным правилом. Разобраться в том, не стали ли эти исключения правилом, в силу закрытости системы ФСИН не представляется возможным. Понятно, что пребывание в местах лишения свободы, сильно удаленных от места жительства, негативно сказывается на осужденном, прежде всего, на сохранении его социальных связей.

*Заявительница Н., проживающая в Иркутской области, в своем обращении сообщила, что у них с мужем трое несовершеннолетних детей, она не работает. В связи с тем, что ее мужа А. направили отбывать наказание в исправительное учреждение ГУФСИН по Красноярскому краю, у нее нет возможности выезжать в другой регион к мужу. Дети в течение 2-х лет не смогут увидеть отца.*

*В обращении осужденного Б., отбывающего наказание в ФКУ ИК-9 ГУФСИН России по Алтайскому краю, содержалась просьба об оказании содействия в направлении отбывать наказание на территории Иркутской области, так как его семья проживает на территории Иркутской области.*

*Осужденная М., отбывающая наказание в ИК-40 ФКУ ОИК-1 ГУФСИН России по Иркутской области, просила помочь решить вопрос перевода в другое учреждение, чтобы отбывать наказание на территории Алтайского края: в г. Новоалтайске проживает ее сын, 2003 г.р., ее мать и сестры. Материальной возможности приезжать и делать переводы у ее семьи нет.*

Уполномоченному периодически поступают жалобы осужденных и их родственников на проблемы, возникающие при реализации права на свидания.

*Осужденный И. сообщил, что с 2014 года ему не дают длительных свиданий с гражданской женой С. Ранее проблем с предоставлением длительных свиданий не было, а с 2014 года заявления на длительные свидания у него не принимаются. Осужденный даже не может обжаловать отказ начальника учреждения в предоставлении свидания, так как они ему возвращаются без резолюции руководителя.*

УПК РФ предусматривает возможность предоставления осужденным длительного свидания не только с родственниками, но и с иными лицами, с разрешения начальника учреждения. Если в отношении родственников все ясно – им для свидания необходимо подтвердить наличие родственных отношений, то с иными лицами имеется правовая неопределенность. В законодательстве нет ответа на вопрос, кто может быть отнесен к числу таких лиц, и чем они могут подтвердить свой статус. Фактически решение данного вопроса отдано на усмотрение начальника учреждения, что само по себе является коррупциогенным фактором и предпосылкой для нарушения прав осужденных.

Безусловно, длительные свидания с иными лицами должны предоставляться осужденным в установленном законом порядке. Однако общеизвестно, что в настоящее время очень много людей фактически создают семьи, но не регистрируют эти отношения в органах ЗАГСа.

С учетом этого Уполномоченный считает, что у администрации исправительной колонии не может быть оснований для отказа в предоставлении свидания лицу, состоящему в фактических брачных отношениях с осужденным.

По мнению Уполномоченного, подтверждением таких отношений могут быть свидетельство о рождении совместных детей, совместное владение имуществом (зарегистрированное в установленном порядке), регистрация по месту жительства в одном жилом помещении с осужденным и проч.

#### **7.5. Проблемы материально-бытового обеспечения осужденных**

Согласно ч. 1, 2 ст. 99 УИК РФ, норма жилой площади в расчете на одного осужденного к лишению свободы в исправительных колониях не может быть менее двух квадратных метров, в тюрьмах - двух с половиной квадратных метров, в колониях для отбывания наказания осужденных женщин - трех квадратных метров, в воспитательных колониях - трех с половиной квадратных метров, в лечебных исправительных учреждениях - трех квадратных метров, в лечебно-профилактических учреждениях уголовно-исполнительной системы - пяти квадратных метров. Осужденным

предоставляются индивидуальные спальные места и постельные принадлежности. Они обеспечиваются одеждой по сезону с учетом пола и климатических условий, индивидуальными средствами гигиены.

Уполномоченный неоднократно ставил перед руководством исправительных учреждений вопрос о приведении территории исправительных учреждений в соответствие с требованиями о безбарьерной среде для инвалидов. В 2016 году по данному вопросу ничего не сделано.

В 2014 году, после многократных обращений Уполномоченного к руководству ГУФСИН по вопросам нарушения прав осужденных-инвалидов, при больнице ЦБ -1 ИК-6 были созданы два отряда для проживания такой категории осужденных с относительно приемлемыми условиями проживания и получения необходимой медико-социальной помощи.

В настоящее время, по непонятной Уполномоченному причине, эти отряды расформировываются. Осужденных-инвалидов этапируют в другие исправительные колонии, где условия для жизни инвалида порою существенно хуже. Зачастую в этих учреждениях инвалид не имеет возможности самостоятельно посетить туалет, душевую комнату, подняться по ступенькам и т.д., так как помещения не приспособлены, нет пандусов и поручней, узкие двери. Имеются случаи, когда спальные места для инвалидов оборудуются в два яруса, проходы между ними сужены, что препятствует перемещению на инвалидной коляске и костылях.

Указанные решения ГУФСИН, ухудшившие положение осужденных с ограниченными возможностями, Уполномоченный считает не соответствующими целям исполнения уголовных наказаний. Возможные дискриминация, унижение достоинства таких осужденных вряд ли будут способствовать их исправлению.

#### **7.6. О некоторых проблемах соблюдения трудовых прав осужденных**

В Основных принципах обращения с заключенными, изложенных в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 45/111 от 14 декабря 1990 года, указано: «Необходимо создавать условия, дающие заключенным возможность заниматься полезным вознаграждаемым трудом, что облегчит их реинтеграцию на рынке рабочей силы их стран и позволит им оказывать финансовую помощь своим семьям и самим себе».

На учреждения, исполняющие наказания, возложена обязанность по организации труда в местах лишения свободы. Общественно-полезный труд, как средство исправления осужденных в пенитенциарных учреждениях, кроме воспитательной, преследует и иные цели, позволяет получить

специальность, повысить имеющуюся квалификацию, получить определенный доход. Результаты труда осужденных служат средством возмещения ущерба, причиненного преступлением, выплаты алиментов, возмещения стоимости питания, одежды.

По информации ГУФСИН, на 1 января 2017 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области 3 988 осужденных (или 27 % от общего числа отбывающих наказание) являются должниками по исполнительным документам, при этом погашают свои долги лишь 2 109 осужденных.

Среднесписочная численность осужденных, привлеченных к труду на оплачиваемые работы в порядке ст. 103 УИК РФ, составила в 2014 году – 6 521 человек; в 2015 году - 5 839 человек; в 2016 году - 3 336 человек, при плановом показателе 4 516 человек. Из анализа приведенных данных видно устойчивое снижение количества лиц, привлекаемых к труду, на протяжении последних трёх лет со значительным спадом в 2016 году.

Для привлечения осужденных к труду, а также в интересах развития социальной сферы учреждений, исполняющих наказания, ФСИН России наделила территориальные органы правом создавать предприятия любых организационно-правовых форм либо участвовать в их создании и деятельности на правах учредителя, а также в управлении ими. Однако, несмотря на данные законом полномочия и возможности по организации предприятий на правах учредителя для извлечения прибыли с применением труда осужденных, на территории Иркутской области ни одно такое предприятие не создано.

Следует отметить, что для привлечения осужденных к труду и создания условий для заинтересованности в результатах труда они могут работать также на объектах организаций любых организационно-правовых форм, расположенных на территориях учреждений, исполняющих наказания, и вне их. Однако при изучении результатов работы ГУФСИН установлено, что в 2016 году значительно снизилось количество договоров (контрактов) о привлечении осужденных к труду на объектах организаций, не входящих в уголовно-исполнительную систему. Так, количество заключенных договоров (контрактов) в 2014 году составило 112, в 2015 году - 112, а в 2016 году - лишь 86.

Снижение количества лиц, привлекаемых к труду в период 2014-2016 годов, вызывает серьезную обеспокоенность Уполномоченного. Не требует доказательств, что осужденным, отбывающим наказание в исправительных учреждениях, необходимо сохранять или прививать трудовые навыки, формировать уважительное отношение к труду, организовывать их

профессиональную ориентацию и создавать условия для моральной и материальной заинтересованности к работе. Известно, что длительное, в том числе и вынужденное, безделье отрицательно сказывается на личности человека, ведет к его социальной дезадаптации.

Есть основания полагать, что ГУФСИН не использовало в полной мере предоставленные действующим законодательством возможности для выполнения возложенной законом обязанности по организации труда в местах лишения свободы на территории области.

На особом контроле Уполномоченного стоит вопрос соблюдения права осужденных на справедливую и своевременную оплату труда.

Статьей 105 УИК предусмотрено, что размер оплаты труда осужденных, отработавших полностью определенную на месяц норму рабочего времени и выполнивших установленную для них норму, не может быть ниже установленного минимального размера оплаты труда. Кроме того, заработная плата осужденным, согласно статье 136 Трудового кодекса Российской Федерации, должна выплачиваться не реже чем каждые полмесяца.

*К Уполномоченному обратился осужденный Г., с жалобой на невыплату ему заработной платы за отработанный период с 26 мая по 29 июня 2016 года. После вмешательства Уполномоченного осужденному Г. была начислена и выплачена 25 июля 2016 года заработная плата в размере 4 383 рубля 53 копейки. В связи с допущенными администрацией ФКУ ИК-19 нарушениями требований статьи 105 УИК РФ и статьи 136 ТК РФ прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в адрес начальника ФКУ ИК-19 внесено представление.*

*Осужденная С. Обратилась к Уполномоченному с жалобой на нарушение её права на социальное обеспечение в связи с временной нетрудоспособностью. В ходе рассмотрения жалобы доводы С. нашли свое подтверждение в полном объеме. Установлено, что осужденная С. находилась на стационарном лечении, однако листок нетрудоспособности не был оформлен. Лицом, виновным в невыплате пособия по временной нетрудоспособности, на лицевой счёт осужденной внесена положенная сумма.*

В 2016 году Уполномоченным в ходе посещения ФКУ ИК-7 были установлены факты нарушения прав осужденных, в том числе, неисполнение трудового законодательства о выплате заработной платы осужденным не менее чем два раза в месяц.

Им было направлено письмо об устранении выявленных нарушений на имя начальника ГУФСИН Киланова А.Д., на которое получен отрицательный ответ за подписью Врио начальника ГУФСИН Гиричева А.И., со ссылкой на

особенности привлечения осужденных к труду и рекомендации ФСИН России.

Не согласившись с мнением руководства ГУФСИН, Уполномоченный направил письмо прокурору Иркутской области Мельникову И.А. с просьбой о проведении проверки по факту несоблюдения в ФКУ ИК-7 установленной законом периодичности выплаты заработной платы лицам, осужденным к лишению свободы.

После длительной переписки позиция Уполномоченного была поддержана. По заключению Генеральной прокуратуры Российской Федерации рекомендации ФСИН России от 21 августа 2015 года № 05-2364 о выплате заработной платы осужденным один раз в месяц признаны противоречащими требованиям закона, а именно ст. 136 ТК РФ, согласно которой заработная плата выплачивается не реже чем каждые полмесяца. Прокуратурой Иркутской области начальнику ГУФСИН Киланову А.Д. внесено представление с требованием об устранении нарушений и приведении периодичности оплаты труда осужденных в соответствие с действующим трудовым законодательством.

Уполномоченный убежден, что труд осужденных будет намного более эффективен, когда они будут заинтересованы в его результатах, выражающихся, прежде всего в заработной плате.

Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» с 1 января 2015 года установлен минимальный размер оплаты труда в сумме 6 204 рубля в месяц.

Федеральным законом от 2 июня 2016 года № 164-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» с 1 июля 2016 года установлен минимальный размер оплаты труда в сумме 7 500 рублей в месяц.

По информации ГУФСИН, минимальный средний размер месячной оплаты труда осужденных в 2016 году составил 3 879 рублей в ИК-4, а максимальный - 7 147 рублей - в АВК. Однако приведенные данные являются усредненными. В реальности многие осужденные получают заработную плату в размере не только менее минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, но и менее минимального среднего размера месячной оплаты труда.

При этом средняя фактическая продолжительность рабочего времени (рабочего дня, рабочей недели) осужденных по всем видам трудовой деятельности и по категориям осужденных составляет 6,67 часа рабочего дня при 40-часовой рабочей неделе.

*К Уполномоченному на личном приеме обратился осужденный Л., работающий подсобным рабочим погонажного цеха ФКУ ИК-25. Он пояснил, что в мае 2015 года за отработанные 23 дня - 152 часа (полный месяц) ему начислили всего 215 рублей 36 копеек, а после произведенных удержаний к выплате полагалось лишь 53 рубля 84 копейки. В доказательство своих доводов осужденный приложил расчетный листок за май 2015 года. Налицо грубейшее нарушение статьи 105 УИК РФ, устанавливающей, что размер оплаты труда осужденных, отработавших полностью определенную на месяц норму рабочего времени и выполнивших установленную для них норму, не может быть ниже установленного минимального размера оплаты труда, на тот момент 6 204 рубля.*

Проблема соблюдения права осужденных на безопасные условия труда также требует принятия незамедлительных мер.

В 2016 году в исправительных учреждениях области, по данным ГУФСИН, было зарегистрировано 9 несчастных случаев, связанных с производством, в том числе 1 - со смертельным исходом, 4 - с тяжелыми последствиями, тогда как в аналогичном периоде 2015 года было зарегистрировано 3 несчастных случая, из которых 1 - с тяжелыми последствиями. Следует заметить, что Иркутскстат не осуществляет сбор сведений о состоянии условий труда, количестве рабочих мест, не отвечающих требованиям охраны труда и санитарно-эпидемиологическим требованиям к условиям труда, в местах лишения свободы. Уполномоченный не исключает, что часть производственных травм не нашла отражения в статистической отчетности. Закрытость исправительных учреждений и полная зависимость осужденных от администрации способствуют этому.

Необходимо отметить, что на конец 2016 года численность инвалидов в исправительных учреждениях области составила: с I группой - 20 человек; со II группой - 275 человек; с III группой - 533 человека. При таком числе инвалидов для них оборудовано всего 27 рабочих мест, а трудоустроено только 85 инвалидов.

При посещении колоний Уполномоченным и сотрудниками его аппарата выявляются многочисленные факты допуска к работе осужденных, не обеспеченных необходимой спецодеждой, спецобувью и средствами индивидуальной защиты. На рабочих местах надлежащим образом не оборудованы уголки техники безопасности.

В целях усиления гарантий соблюдения трудовых прав осужденных, по мнению Уполномоченного, необходимо усилить межведомственное взаимодействие компетентных органов по контролю и надзору за

соблюдением законодательства об охране труда и условиях труда осужденных в исправительных учреждениях.

## 8. О проблемах соблюдения прав граждан в деятельности органов внутренних дел

К Уполномоченному регулярно поступают обращения граждан с жалобами на действия должностных лиц органов полиции. Заявители сообщают о нарушениях их прав в ходе доследственной проверки сообщений о преступлениях, в ходе предварительного следствия, жалуются на незаконное задержание, на нарушение законности при содержании в изоляторах временного содержания (далее - ИВС), на длительность и неэффективность рассмотрения жалоб и другие.

В 2016 году поступило 204 обращения такого рода. Следует заметить, что иногда в одной жалобе сообщается сразу о нескольких фактах нарушения прав. Продолжают поступать жалобы на отказ в регистрации заявления о совершенном преступлении. Поступали жалобы на бездействие сотрудников полиции в ситуациях, когда требуется оперативное реагирование в связи с посягательством на жизнь, здоровье и имущество граждан.

Информация о тематике и количестве обращений, в которых граждане обжаловали действия сотрудников полиции, представлена ниже.

Тема обращения	2016 г.
нарушение законности при содержании в ИВС	2
нарушение норм УПК РФ при задержании, обыске	10
нарушение УПК РФ сотрудниками ОВД в ходе следствия и дознания	8
нарушение сотрудниками ОВД правил работы с обращениями граждан	7
незаконное задержание и помещение в отдел полиции	16
незаконное привлечение к административной ответственности	1
незаконное привлечение к уголовной ответственности	9
Незаконный отказ в возбуждении уголовного дела	14
Ненадлежащее расследование уголовных дел	1
Другие нарушения сотрудниками ОВД	51
Факты рукоприкладства и психологического воздействия, пытки в ОП	14
Жалобы по вопросам миграции, в том числе:	
жалобы от граждан РФ	14
Жалобы от иностранных граждан и лиц без гражданства	45
несогласие с судебными решениями беженцев, переселенцев, лиц без гражданства	1
по вопросам жилья и предусмотренных льгот мигрантам	1
по вопросам получения гражданства, регистрации, паспорта	5
по вопросам статуса беженца и переселенца	1
прочие обращения мигрантов, беженцев, переселенцев	16
	216

Группа жителей из г. Байкальска сообщала о многочисленных случаях неправомерных действий в отношении граждан со стороны предпринимателя и его родственников. Выразили обеспокоенность тем, что многочисленные факты оскорблений, угроз и иных неправомерных действий с его стороны остаются без должной реакции правоохранительных органов. Заявители высказали мнение, что безнаказанность предпринимателя связана с поддержкой криминальных структур и коррумпированных сотрудников полиции.

Гражданка Л. сообщала, что сотрудники полиции не обеспечили должной проверки по ее заявлению о преступлении, в результате которого у нее были открыто похищены мобильный телефон и цифровой фотоаппарат, а прокуратурой Ленинского района г. Иркутска не был обеспечен надлежащий надзор за действиями полиции. Заявительница обжаловала бездействие указанных органов в ГУ МВД и прокуратуру г. Иркутска, но положительного результата не получила.

Нередки случаи, когда сотрудники полиции причиняют гражданину вред, нарушают его права и свободы, уповая на силу как на главное средство выполнения служебных задач. Таких обращений поступило в адрес Уполномоченного 14.

Гражданина Ф. избили сотрудники конвойной службы в отделе полиции № 2 г. Братска. Медицинским работником СИЗО-2 при поступлении гражданина зафиксированы гематомы.

Гражданка З., сообщала, что была задержана сотрудниками полиции как мать подозреваемого. Почти сутки сотрудники полиции незаконно удерживали её, возили по ОВД, морг, содержали в камере для административно задержанных лиц, применяли наручники, угрожали, предлагали деньги за дачу показаний на своего родственника и сына (они утверждали, что при раскрытии преступления получают много денег от родственников убитого). Заявительница была лишена возможности сообщить своим родным, где она находится.

Заявительница С. сообщает, что 30 августа 2016 г. была задержана сотрудниками полиции г. Братска и доставлена в отдел полиции. Факт её задержания и доставления был отражен в служебной документации. В отделе полиции ее удерживали более 24 часов. В течение этого времени ей не были обеспечены беспрепятственный доступ к питьевой воде, лекарствам, она не была обеспечена питанием, а так же возможностью пользоваться туалетом. Гражданке С. не была предоставлена возможность сообщить о своем месте нахождения своим родным.

Уполномоченный считает, что нарушение прав человека работниками правоохранительных структур, в частности, органов внутренних дел, остается одной из серьезнейших проблем.

Особо тревожным является положение с соблюдением прав человека при производстве предварительного следствия и дознания.

По сведениям прокуратуры Иркутской области, в 2016 году в отношении сотрудников правоохранительных органов было возбуждено 35 уголовных дел, в т.ч. за преступления по службе - 7. За этот же период было осуждено 16 человек. К дисциплинарной ответственности по представлению прокуроров было привлечено 1 825 сотрудников правоохранительных органов за нарушения, допущенные на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Почти три четверти из них – сотрудники органов дознания полиции.

По данным судебной статистики, в 2016 году в районные суды области поступило 2 148 жалоб на нарушения прав в ходе досудебного судопроизводства. Немногим более 5 % (112) из них было удовлетворено, в 22 % (470) случаев было вынесено постановление об отказе. В 73 % случаев производство по жалобе было прекращено: обычно это обусловлено тем, что обжалуемое процессуальное решение было отменено до начала рассмотрения жалобы по существу. Данные судебной статистики за 2015 год по абсолютным и относительным показателям примерно такие же.

На этом фоне примечательны сведения прокуратуры Иркутской области о том, что прокурорами в 2016 году было выявлено 74 983 факта нарушений законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства, кроме того, отменено 95 постановлений о возбуждении уголовного дела и 39 643 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

В течение нескольких лет Уполномоченный добивается приведения в соответствие с установленными нормами условий содержания граждан в изоляторах временного содержания (далее - ИВС) органов внутренних дел в Иркутской области, в ведении которых находится 26 ИВС с лимитом наполнения 689 человек, 4 специальных приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке, с лимитом наполнения 189 человек, а также Центр временного содержания иностранных граждан (дислокация г. Ангарск) с лимитом наполнения 115 человек.

Из 30-ти специальных учреждений в части материального оснащения соответствует предъявленным требованиям только 8.

В 2016 году в ИВС области содержалось 20 054 человека. Подозреваемые и обвиняемые содержатся в условиях, не отвечающих требованиям гигиены, санитарии, пожарной безопасности и проч. Есть

основания утверждать, что их фундаментальное право на уважение достоинства, а также право на содержание в надлежащих условиях было в большинстве случаев нарушено.

Условия содержания в ИВС нарушают права неопределенного круга лиц, гарантированные Конституцией Российской Федерации, статьей 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, и дают основание квалифицировать ситуацию как жестокое и унижающее человеческое достоинство обращение. Содержание людей в ИВС должно отвечать требованиям законности, гуманизма, уважения чести и достоинства.

Уполномоченному известно, что отсутствие санузлов и водопровода в шести ИВС территориальных подразделений полиции связано с отсутствием в данных муниципальных образованиях систем канализации и водопроводных сетей. Однако это, по мнению Уполномоченного, не может служить оправданием нарушения прав человека – санитарные нормы и иные требования должны безусловно соблюдаться, в том числе за счет создания автономных систем.

Из 26-ти специальных учреждений прогулочными дворами не оборудовано 3 ИВС, где задержанные лишены законных прогулок, даже когда в камерах отсутствует естественное освещение.

Ряд изоляторов временного содержания размещены в нетиповых зданиях, с этим связано и отсутствие площадей для оборудования дезинфекционных камер, которые имеются только в семи ИВС. Отсутствуют медицинские кабинеты в пяти ИВС.

В 17-ти ИВС нет горячего водоснабжения, в ряде учреждений отсутствует канализация, раковины и краны с водопроводной водой.

В шести ИВС камеры не имеют естественного освещения и столько же не имеют душа для задержанных. В восьми ИВС отсутствуют комнаты свиданий.

Особо необходимо отметить, что на протяжении многих лет Уполномоченный добивается от ГУ МВД России по Иркутской области и органов прокуратуры реагирования на грубые нарушения прав подозреваемых, обвиняемых, содержащихся в трех ИВС: в п. Залари, отдела полиции МВД РФ «Заларинский»; в п. Магистральный, отдела полиции МВД РФ «Усть-Кутский»; в п. Баяндай, МО МВД РФ «Эхирит-Булагатский».

Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (утв. Приказом МВД России от 22 ноября 2005 года N 950) (далее - Правила) четко

регламентируют условия содержания обвиняемых, подозреваемых, подсудимых.

Условия содержания в трех указанных выше ИВС не соответствуют большинству из требований, установленных Правилами, а также санитарным и техническим нормам, в том числе отсутствует централизованное водоснабжение и канализация. Следствием этого является нарушение прав граждан на уважение человеческого достоинства: условия содержания здесь могут быть квалифицированы как унижающие достоинство человека и жестокое обращение.

В этих учреждениях продолжаются массовые нарушения конституционных и иных личных неимущественных прав граждан.

Отсутствие финансирования для устранения причин, породивших указанные нарушения прав человека, не может служить оправданием бездействия органов внутренних дел. По мнению Уполномоченного, деятельность данных учреждений должна быть приостановлена до устранения причин, влекущих массовые нарушения прав граждан.

Необходимо отметить, что у каждого гражданина, содержащегося в одном из этих изоляторов, есть основания требовать присуждения компенсации морального вреда, причиненного физическими и нравственными страданиями.

Уполномоченный обратился к прокурору Иркутской области с предложением принять адекватные ситуации меры прокурорского реагирования, вплоть до приостановления (прекращения) функционирования данных учреждений. Органы прокуратуры по выявленным фактам нарушения прав граждан при содержании в ИВС принимают меры реагирования, внося соответствующие представления, однако, по мнению Уполномоченного, не доводят дело до конца. По всем трём указанным ИВС вынесены судебные решения, обязывающие органы полиции устранить имеющиеся нарушения. Несмотря на это, до настоящего времени вопрос не решен. ГУ МВД России по Иркутской области мотивирует неисполнение решений судов отсутствием в соответствующей федеральной целевой программе указанных ИВС Иркутской области.

После упразднения Федеральной миграционной службы все вопросы её ведения были отнесены к компетенции МВД России. Однако приходится констатировать, что каких-либо качественных изменений в организации работы не произошло. По-прежнему Уполномоченному поступают жалобы на сотрудников подразделений по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области, связанные с ненадлежащим исполнением ими своих

служебных обязанностей. Иногда заявители жалуются на несовершенство или неоправданные, по их мнению, ограничения законодательства.

Уполномоченный считает, что необходимы решения, упрощающие решение вопросов приобретения гражданства лицами, проживавшими на территории бывшего СССР.

На миграционный учет в 2016 году в Иркутской области было поставлено 229 823 иностранных гражданина, в том числе первично – 131 623. Разрешений на временное проживание в Российской Федерации было выдано 3 955, а вид на жительство предоставлен 1 365 иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В отношении 2 986 лиц принято решение о запрете въезда в Российскую Федерацию.

Разрешения на работу получили 5 023 человека, иностранным гражданам и лицам без гражданства выдан 30 001 патент.

В 2016 году было депортировано 55 и выдворено за пределы Российской Федерации 1 694 иностранных гражданина и лица без гражданства.

На территории региона функционирует Центр временного содержания иностранных граждан ГУ МВД России по Иркутской области (далее - Центр). Лимит наполнения Центра составляет 115 человек.

С июля 2016 года данное учреждение подконтрольно ГУ МВД России по Иркутской области. В 2016 году в нем содержалось 756 иностранных граждан (среднесуточное наполнение - 88 человек), всего убыло 673 человека, из них депортировано - 46, выдворено - 531.

Одной из основных проблем в деятельности Центра остается длительный срок оформления содержащимся лицам свидетельств на возвращение на родину консульскими учреждениями Азербайджана и Казахстана, а также документирование лиц без гражданства, которые до помещения в Центр отбывали наказание в исправительных учреждениях ФСИН.

Кроме того, длительный срок исполнения решения о выдворении (депортации) из Российской Федерации иностранных граждан связан, в том числе, с отсутствием у Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области (далее - УФССП) достаточного финансирования для приобретения проездных документов.

С просьбой о решении этого вопроса Уполномоченный обратился к Председателю Правительства РФ Медведеву Д.А. Из ответа заместителя директора ФССП следует, что в период с февраля по август 2016 года федеральной службой принимались меры, направленные на получение дополнительных средств федерального бюджета для реализации полномочий

по административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства. После данного обращения Уполномоченного, 2 сентября 2016 г. были выделены дополнительные лимиты денежных средств, что позволило обеспечить выдворение 30 иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в Центре по состоянию на 31 августа 2016 г.

Всего в 2016 году на приобретение проездных документов иностранным гражданам и лицам без гражданства, выдворенным за пределы Российской Федерации, затрачено 4,3 млн. руб. за счет средств федерального бюджета. Средний срок содержания до отправки иностранцев на родину 53 дня. Стоимость одного человеко-дня содержания одного иностранца в Центре - 1300 руб.

## **9. О правовом просвещении населения Иркутской области**

Уполномоченный на протяжении последних лет в ежегодных докладах о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области постоянно уделял внимание проблемам правового просвещения населения Иркутской области.

В Ежегодном докладе за 2015 год содержалась критика Концепции государственной правовой политики Иркутской области, утвержденной распоряжением Губернатора Иркутской области от 16 июля 2015 года № 87-р, за ограниченный (урезанный) подход к сферам ее применения. Отмечалось, что заявленное название Концепции не отвечает содержанию, которое сводится к обеспечению соответствия нормативных правовых актов одного уровня нормативным правовым актам более высокого уровня; расширению охвата граждан бесплатной юридической помощью, повышению правовой грамотности населения; развитию мировой юстиции и обеспечению доступности правосудия. В Концепции оказались не обозначены вопросы правовой политики в социально-экономической, финансовой сферах, а также в сферах развития местного самоуправления, гражданского общества и т.д. Несмотря на ограниченное количество направлений, по которым осуществляется, в соответствии с Концепцией, государственная правовая политика, направление по повышению уровня правовой грамотности населения Иркутской области не нашло детальной проработки. Поэтому вопрос о создании целостной системы правового просвещения населения Иркутской области, включающей отдельные направления, рассчитанные на целевые аудитории, не нашел своего решения.

Координационный план мероприятий по реализации Концепции государственной правовой политики Иркутской области на 2016-2020 годы, утвержденный распоряжением Губернатора от 30 июля 2015 г. № 97-р, не содержит, по мнению Уполномоченного, необходимой детализации и конкретизации. План не раскрывает организационный механизм осуществления правового просвещения населения, над которым следует работать дополнительно.

Следует констатировать, что за 2016 год ничего не изменилось в организационно-правовом механизме правового просвещения населения в Иркутской области. В то же самое время на федеральном уровне вопросу правового просвещения уделяется большое внимание. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом Российской Федерации Медведевым Д.А. 28 апреля 2011 г. Пр-1168) предусматривают, что федеральные, региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Бесспорно, что достигнуть успехов в повышении правовой культуры населения возможно лишь на системной основе путем распространения полноценной, объективной и своевременной правовой информации и при условии вовлечения в этот процесс широкого круга компетентных субъектов.

В Иркутской области необходимо активизировать работу по созданию системы правового просвещения. Для правового обеспечения процесса правового просвещения граждан возможно использовать как законодательный, так и программно-целевой способы правового регулирования, а также и сочетание этих способов регулирования общественных отношений. Для реализации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан следует рассмотреть возможность разработки и принятия закона об организации и функционировании системы правового просвещения, формировании правовой культуры. С целью практической реализации положений, заложенных в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан и будущем законе области, представляется целесообразным рассмотреть возможность разработки целевой программы.

Уполномоченный выражает надежду, что органы государственной власти Иркутской области продолжат решать эту непростую, но весьма нужную и полезную для общества задачу.

## **10. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области**

В соответствии со ст. 53 Устава Иркутской области Уполномоченному по правам человека в Иркутской области принадлежит право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, организации и деятельности Уполномоченного. Как и ранее, Уполномоченным в 2016 году уделялось большое внимание деятельности по совершенствованию законодательства Иркутской области в сфере защиты прав человека и гражданина. Реализуя свои полномочия, он выступал субъектом законодательной инициативы, вносил поправки в проекты законов, обращался с предложениями в адрес Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области, участвовал в заседаниях сессий Законодательного Собрания, заседаниях комитетов и комиссий, заседаниях Правительства Иркутской области, принимал участие в рабочих группах и совещаниях. Однако не все вопросы, которые поднимал Уполномоченный, удалось решить.

В 2016 году Уполномоченный внес в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона Иркутской области «О величине прожиточного минимума пенсионера в 2017 году». Данная законодательная инициатива была направлена на защиту интересов пенсионеров, проживающих в северных территориях Иркутской области, и предполагала установление двух величин прожиточного минимума пенсионера: для северных территорий Иркутской области и иных территорий области. Такой концептуальный подход был основан на положениях действующего федерального законодательства и Закона Иркутской области «О потребительской корзине в Иркутской области», которым установлены две потребительские корзины: для северных территорий и иных территорий области. Потребительская корзина для северных территорий имеет большую количественную и качественную наполняемость, поскольку учитывает потребности человека, проживающего в суровых условиях Севера, в большей энергетической ценности продуктов питания.

По мнению Уполномоченного, принятие и реализация закона, которым будет установлена дифференцированная величина прожиточного минимума пенсионера, позволит несколько сократить уровень бедности в регионе. Применение в прошедшие годы единой величины прожиточного минимума пенсионера, в целях установления социальной доплаты, существенно нарушало права пенсионеров, проживающих в северных территориях Иркутской области. Так, например, в 2014 году величина прожиточного минимума пенсионера была установлена в размере 6 354 рубля, а среднегодовая величина прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемая ежеквартально постановлением Правительства Иркутской области для северных территорий, составила 7 988 рублей. В 2015 году этот показатель составлял соответственно 7 109 рублей и 9 630 рублей.

Приведенные данные говорят о том, что продекларированная Федеральным законом «О государственной социальной помощи» цель оказания государственной социальной помощи, в виде предоставления социальной доплаты к пенсии неработающим пенсионерам, о поддержании уровня жизни малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан, не реализуется в полном объеме для пенсионеров, проживающих в северных территориях Иркутской области. Депутатами инициатива Уполномоченного не была поддержана. В этом вопросе они ориентировались на мнение региональной исполнительной власти и учли несовершенство федерального законодательства, которое не позволяет получить существенные компенсации из федерального бюджета в случае установления и выплаты региональной социальной доплаты из областного бюджета.

Вместе с тем положения федерального законодательства предусматривают, что прожиточный минимум пенсионера в целях социальной доплаты к пенсии устанавливается в каждом субъекте Российской Федерации на соответствующий финансовый год самостоятельно на основании потребительской корзины. В Иркутской области действует две потребительские корзины - для северных и иных территорий, поэтому вопрос о необходимости установления дифференцированной величины прожиточного минимума пенсионера очевиден. Учитывая социальную значимость вопроса для пенсионеров, проживающих в северных районах области, Уполномоченный намерен и в дальнейшем принимать меры для положительного решения указанного вопроса.

В Иркутской области принят Закон от 16 декабря 2013 г. № 140-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и обеспечения защиты исконной среды

обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области». Он, в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 83-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», распространяется на лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся традиционными промыслами, или для которых традиционное хозяйство и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления. В то же время, Законом области не решен вопрос о распространении положений Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» на лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов. В соответствии с вышеназванным Федеральным законом этот вопрос должен быть решен законом субъекта Российской Федерации.

То есть, нормотворческое полномочие об установлении порядка распространения гарантий прав коренных малочисленных народов на лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в Иркутской области не реализовано. В других субъектах Российской Федерации названный вопрос урегулирован. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе лица, не относящиеся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов обладают равными правами с представителями коренных малочисленных народов (Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 28 декабря 2006 г. № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре»).

Уполномоченный ставил этот вопрос в письме на имя Министра природных ресурсов и экологии Иркутской области Крючкова А.В. и в письме на имя председателя Законодательного Собрания Иркутской области

Брилки С.Ф. Однако до настоящего времени к решению этой проблемы не приступили, о чем свидетельствует письмо председателя Законодательного Собрания Иркутской области Брилки С.Ф.

Следует отметить, что по ряду вопросов развития и совершенствования законодательства Иркутской области позиция Уполномоченного была поддержана депутатами.

Так, Валерий Лукин *не согласился с концепцией проекта закона «Об изменении пределов нотариальных округов и количества должностей нотариусов в нотариальных округах Иркутской области и о внесении изменений в приложение к Закону Иркутской области «Об определении пределов нотариальных округов в границах Иркутской области, количества должностей нотариусов в нотариальном округе, материально-техническом и финансовом обеспечении государственных нотариальных контор», который был внесен депутатом Алексеевым Б.Г.*

Удивительно, что данный законопроект был разработан по предложению Управления Министерства юстиции России по Иркутской области и Нотариальной палаты Иркутской области, поскольку шел в разрез официальной позиции Министерства юстиции России и Федеральной нотариальной палаты.

Проект закона предусматривал сокращение единиц должностей нотариусов в Катангском и Мамско-Чуйском нотариальных округах и, соответственно, упразднение этих нотариальных округов. Решение, предложенное проектом закона, не согласуется с тенденцией развития нотариата в Российской Федерации. В конце 2014 года в Основы законодательства о нотариате была введена специальная статья «Поддержка нотариата в малонаселенных и труднодоступных местностях», которой предусмотрено, что в нотариальных округах, расположенных в малонаселенных и труднодоступных местностях, экономическое развитие которых не позволяет нотариусу осуществлять нотариальную деятельность самостоятельно и независимо, материальная поддержка нотариуса осуществляется по его ходатайству за счет средств нотариальной палаты или, при недостаточности средств нотариальной палаты, по ходатайству нотариальной палаты и (или) нотариуса за счет средств Федеральной нотариальной палаты. В случае принятия законопроекта в предложенной первоначально редакции были бы созданы дополнительные трудности жителям, предпринимателям, организациям Катангского и Мамско-Чуйского районов при получении нотариальных услуг.

В существующих сегодня правовых условиях деятельность нотариусов в северных районах должна поддерживаться, а, следовательно, должно быть

обеспечено право граждан на оптимальный доступ к нотариальным услугам. С 1 января 2017 года в России начала работу программа поддержки нотариусов в труднодоступных и малонаселенных местностях. Главная цель программы – сделать услуги нотариуса доступными даже в тех уголках, «что далеки от больших огней цивилизации». Уполномоченный обоснованно считает, что ликвидация названных нотариальных округов приведет к нарушению прав граждан при получении нотариальных услуг по месту жительства и большим материальным затратам в связи с необходимостью выезда для этого в другие районы области или областной центр. Следует исполнять вновь принятые положения законодательства, а не сокращать должности нотариусов, усложняя и без того непростую жизнь жителей малонаселенных и труднодоступных местностей.

По данному вопросу Уполномоченный обратился к Председателю Законодательного Собрания Иркутской области Брилке С.Ф.

Депутаты Законодательного Собрания первоначально не восприняли аргументы Уполномоченного, законопроект был принят в первом чтении на заседании сессии Законодательного Собрания в феврале 2017 года. Во время подготовки настоящего доклада стало известно, что при рассмотрении законопроекта во втором чтении депутаты Законодательного Собрания изменили концепцию проекта закона и согласились с замечаниями Уполномоченного, полностью одобрили его поправки к проекту закона.

Не был согласен Уполномоченный и с концепцией проекта закона Иркутской области «О внесении изменений в статьи 4 и 5 Закона Иркутской области «О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений, отопления и освещения для отдельных категорий педагогических работников в Иркутской области», разработанного министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области и внесенного в Законодательное Собрание Губернатором Иркутской области Левченко С. Г.

Проект закон был направлен на изменение порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением педагогическим работникам мер социальной поддержки. Предлагалось установить твердую сумму, которую педагоги будут получать в качестве меры поддержки по оплате жилого помещения, отопления и освещения, однако проектом закона не устанавливалась периодичность осуществления выплат. Предлагаемый законопроектом порядок возмещения расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг педагогическим работникам, по сравнению с действующими на тот момент правилами, не учитывал действующие критерии: занимаемую общую площадь жилого помещения, цены и тарифы,

объем потребляемых коммунальных услуг, определяемых по показаниям приборов учета, а при их отсутствии – нормативы потребления коммунальных услуг. Таким образом, проект закона не обеспечивал адресность указанной социальной помощи и ухудшал положение педагогических работников, прежде всего, многодетных семей педагогов, у которых жилая площадь больше, чем в среднем по региону. Кроме того, проектом закона не предлагался и механизм индексации устанавливаемых сумм выплат в связи с ростом цен, что впоследствии, безусловно, приведет к снижению уровня социальной поддержки этой категории граждан.

Уполномоченный подверг критике проект закона на рабочих совещаниях и в средствах массовой информации и выступил против принятия проекта закона в предложенной концепции и редакции. Если разработчики проекта закона, заявлял Уполномоченный, хотели упростить порядок получения мер поддержки для педагогов, то следовало данный вариант предлагать как дополнительный к действующему, а педагогам предоставить право выбора механизма получения мер поддержки по уже установленному или предлагаемому варианту. Представители исполнительной власти отреагировали на критику Уполномоченного и внесли в Законодательное Собрание доработанный вариант проекта закона, который устанавливал два варианта получения мер поддержки педагогическими работниками и предоставлял им право выбора.

В ходе дальнейшей работы над законопроектом Уполномоченный внес поправку, которая была поддержана депутатами. Поправка закрепляла обязанность органов государственной власти решать вопрос о периодической индексации первоначально установленных размеров выплат.

Поправка, касающаяся порядка и сроков индексации размеров окладов денежного содержания по должностям областной государственной гражданской службы, была внесена Уполномоченным и к проекту закона Иркутской области «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области». Депутаты поддержали это предложение Уполномоченного. Правовым основанием для внесения поправки явилось положение Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которым размеры окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Внесенное дополнение в проект

закона обеспечивает гарантию соблюдения правил индексации размеров окладов денежного содержания, установленных Федеральным законом. Кроме того, исключается правовая неопределенность по вопросу механизма индексации. Такой подход позволит исключить коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Активная позиция Уполномоченного способствовала принятию отдельных постановлений Правительства Иркутской области в сфере защиты прав и законных интересов граждан.

Уполномоченный, учитывая обращения граждан, обратился в Правительство Иркутской области с предложением об изменении механизма распределения 30 процентов средств федерального бюджета между соответствующими очередями для получения субсидий на решение жилищного вопроса в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Он предложил распределять указанные финансовые средства между очередями пропорционально по количеству очередников на начало финансового года. При изменении установленного механизма распределения денежных средств между очередями, по мнению Уполномоченного, будет восстановлена элементарная справедливость и появится надежда у отдельных семей, особенно состоящих в четвертой очереди, на реализацию своего законного права на получение субсидий и решения жилищного вопроса. Эта очередь на протяжении 14 лет оставалась без движения, и численность этих очередников ежегодно увеличивается.

Предложение Уполномоченного об изменении порядка распределения средств между очередями было поддержано главами муниципальных образований северных районов Иркутской области. После всестороннего обсуждения вопроса, Первым заместителем Губернатора Иркутской области – Председателем Правительства Иркутской области Битаровым А.С. подписано Постановление Правительства Иркутской области от 5 сентября 2016 г. № 546-пп «О внесении изменений в постановление Правительства Иркутской области от 15 марта 2012 г. № 86-пп».

Документом установлено, что средства федерального бюджета, выделенные Иркутской области на соответствующий финансовый год на предоставление жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, и гражданам, выехавшим из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 года, направляются во вторую и четвертую очереди в соотношении 24 и 6 процентов соответственно. Как установлено Федеральным законом от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим

из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», жилищные субсидии предоставляются: в первую очередь - инвалидам, во вторую очередь - пенсионерам; в третью очередь - гражданам, признанным в установленном порядке безработными; в четвертую очередь - работающим гражданам.

Рассматривая обращения граждан, Уполномоченный в апреле 2016 года обратился в аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области с предложением о разработке нормативного правового акта, регулирующего предоставление отдельных мер поддержки в связи с переселением граждан из зоны затопления Богучанской ГЭС. Уполномоченный настаивал на разработке указанного документа, поскольку истек срок действия Закона Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан», который регулировал общественные отношения, связанные с переселением граждан из зоны затопления Богучанским водохранилищем. При этом обязательства органов государственной власти Иркутской области перед отдельными гражданами, в связи с переселением из зоны затопления, не были выполнены до конца.

Предложение было поддержано Первым заместителем Губернатора Иркутской области – Председателем Правительства Иркутской области Битаровым А. С., и 27 декабря 2016 г. было издано постановление № 834-пп «О предоставлении отдельным категориям граждан денежной компенсации утраченного права собственности на объекты недвижимого имущества, находящиеся в зоне затопления части территории Иркутской области и подлежащие уничтожению в связи с затоплением». Принятие постановления позволит выплатить компенсации за утраченное имущество гражданам, которым до истечения срока действия названного выше Закона эти выплаты еще не произведены.

Среди проблем, требующих решения в ближайшее время, по мнению Уполномоченного, в первую очередь следует назвать также проблему совершенствования законодательства области о предоставлении мер поддержки отдельным категориям граждан с учетом критерия адресности. При установлении условия предоставления мер поддержки с учетом доходов граждан, соотносенных с прожиточным минимумом, следует единообразно применять прожиточный минимум с учетом его дифференциации для северных и иных районов области. Действующее областное законодательство о мерах социальной поддержки отдельным категориям граждан, зачастую, не содержит такой подход.

Также требует законодательного решения вопрос о выделении в отдельную группу территории Катангского района, как единственного района Крайнего Севера в Иркутской области, для установления размера прожиточного минимума с учетом имеющихся особенностей, по сравнению с местностями, приравненными к районам Крайнего Севера. Доставка товаров в Катангский район, безусловно, сказывается на формировании цен и реальном размере величины прожиточного минимума, определяемого ежеквартально Правительством Иркутской области. Данная проблема на протяжении последних десяти лет неоднократно поднималась жителями этого района, в том числе депутатами представительного органа, однако до сих пор не нашла своего положительного решения, а пример такого решения имеется в Красноярском крае.

Размер прожиточного минимума в целом по отдельным муниципальным образованиям в расчете на душу населения за IV квартал 2016 года.

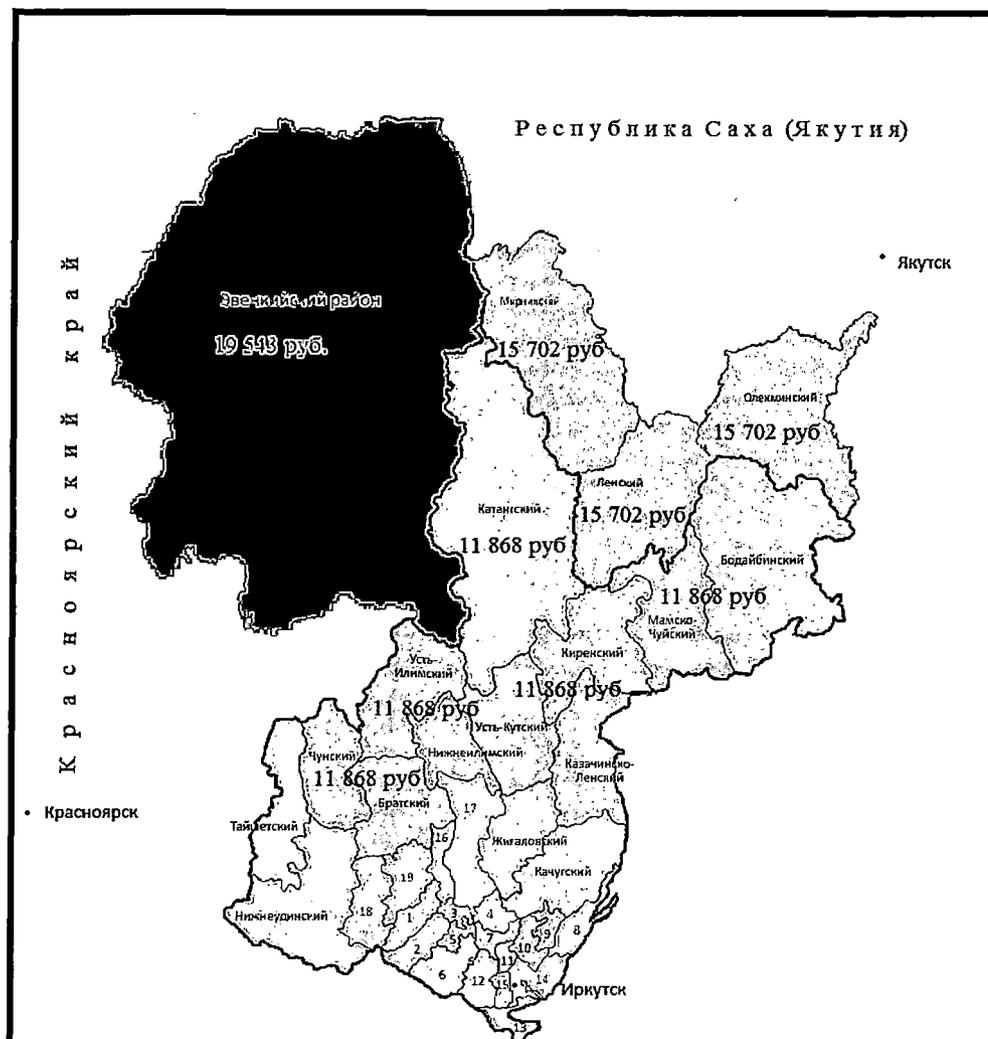


Рис. 17. Размер прожиточного минимума по северным муниципальным образованиям Иркутской области, Красноярского края и Республики Саха (Якутия)

По предложению Уполномоченного, комитету по социально-культурному законодательству Законодательного Собрания Иркутской области на сессии 13 ноября 2013 года было дано протокольное поручение проработать данный вопрос, однако этого до сих пор не сделано.

Следует иметь в виду, что до 2001 года в соответствии с региональным Законом от 4 марта 1997 г. № 8-оз «О прожиточном минимуме в Иркутской области» (ныне признан утратившим силу) территория Катангского района была выделена в отдельную зону для установления величины прожиточного минимума. Такой подход обеспечивал адресность предоставления мер социальной поддержки, с учетом более приближенного к реальности показателя величины прожиточного минимума, который использовался в качестве критерия определения нуждаемости в оказании мер поддержки.

В качестве иллюстрации вышеизложенного положения можно привести данные о среднедушевой величине прожиточного минимума в Иркутской области с учетом территориальной дифференциации за 1999, 2000 годы.

Квартал	Для центральных и южных районов	Для местностей, приравненных к районам Крайнего Севера	Для районов Крайнего Севера	В среднем по Иркутской области
1	2	3	4	5
<b>1999 год</b>				
1 квартал	542,18	639,60	743,33	567,52
2 квартал	742,58	873,28	1018,08	766,25
3 квартал	851,57	1001,45	1167,50	867,58
4 квартал	867,73	1020,45	1189,66	871,57
<b>2000 год</b>				
1 квартал	789,22	928,12	1082,02	827,33
2 квартал	835,97	983,10	1146,11	878,47
3 квартал	874,06	1027,89	1198,34	915,10
4 квартал	908,14	1067,97	1245,06	936,11

Из приведенных данных следует, что установленный размер прожиточного минимума для населения Катангского района до 2001 года был выше по отношению к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, на 16 процентов. Начиная с 2001 года, показатель величины прожиточного минимума для районов Крайнего Севера и районов,

приравненных к районам Крайнего Севера, устанавливается единый. Данное положение вызывает справедливое недовольство жителей Катангского района и лишает возможности отдельных категорий семей и граждан претендовать на меры социальной поддержки, предоставляемые с учетом показателя прожиточного минимума.

### **Заключение**

Завершая настоящий Доклад, Уполномоченный отмечает, что в течение 2016 года в Иркутской области сохранялась сложная социально-экономическая обстановка, что, естественно, негативно отразилось на возможностях граждан реализовывать свои права, прежде всего, социально-экономические.

Следует отметить, что многие из проблем в сфере соблюдения прав человека в Иркутской области, о которых говорится в настоящем докладе, носят хронический характер, что видно при ознакомлении с материалами докладов предыдущих лет. По мнению Уполномоченного, если бы органы государственной власти и органы местного самоуправления с должным вниманием относились к его информации, их деятельность могла бы быть более эффективной.

Уполномоченный с сожалением констатирует, что порою нормативные правовые акты, принимаемые в Иркутской области на разных уровнях, не всегда согласуются с федеральным законодательством, имеют различные изъяны и дефекты. В итоге, все это негативно сказывается на правах граждан и увеличивает нагрузку на судебную систему, куда они вынуждены обращаться за защитой.

Уполномоченный также считает, что многих нарушений прав человека, в том числе перечисленных в Докладе, могло бы и не быть, при условии надлежащего исполнения должностными лицами государственных и муниципальных органов региона, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти требований законов и должностных обязанностей. В некоторых случаях играет свою роль недостаточный, в том числе общественный, контроль их деятельности.

Таким образом, по сути, есть три глобальные причины нарушения прав граждан: недостаток ресурсов, несовершенство правового регулирования и человеческий фактор.

Уполномоченный выражает надежду, что руководители органов государственной власти и органов местного самоуправления примут исчерпывающие меры для устранения причин и условий нарушений прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области, обеспечат надлежащее выполнение норм Главы II Конституции Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека  
в Иркутской области



В.А. Лукин