

**Уполномоченный  
по правам человека в Иркутской области**

**ДОКЛАД**

**О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и  
гражданина в Иркутской области в 2018 году**

**Иркутск  
2019**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |            |
|--|------------|
| <b>Введение .....</b>  | <b>4</b>   |
| <b>1. Об обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2018 году .....</b>   | <b>6</b>   |
| <b>2. Право на жилище .....</b>  | <b>12</b>  |
| 2.1. О переселении граждан из аварийного жилья .....   | 12         |
| 2.2. О правах граждан, нуждающихся в предоставлении жилого помещения .....   | 27         |
| 2.3. Об отдельных вопросах при реализации гражданами права на жилье .....  | 36         |
| 2.4. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жильем .....  | 42         |
| 2.5. Об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в крупнопанельных многоквартирных домах серии 1-335 .....   | 48         |
| 2.6. Права граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг .....   | 51         |
| 2.7. Права граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах .....  | 58         |
| <b>3. О некоторых вопросах реализации прав граждан, предусмотренных статьей 36 Конституции Российской Федерации .....</b>  | <b>68</b>  |
| <b>4. Право на социальную защиту и помощь .....</b>  | <b>75</b>  |
| 4.1. Обеспечение прав граждан с ограниченными возможностями здоровья .....   | 75         |
| 4.2. Об отдельных вопросах реализации мер социальной поддержки гражданами .....  | 87         |
| 4.3. Право граждан на социальное обслуживание в областных государственных учреждениях социального обслуживания и социально ориентированных некоммерческих организациях ..... | 89         |
| 4.4. О некоторых вопросах реализации права на пенсионное обеспечение и социальную поддержку пенсионеров .....  | 92         |
| <b>5. Трудовые права .....</b>   | <b>100</b> |
| 5.1. О некоторых вопросах исполнения Указа Президента России от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» .....               | 100        |
| 5.2. Об отдельных вопросах соблюдения трудовых прав граждан .....  | 113        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>6.</b>  | <b>Право на охрану здоровья и медицинскую помощь .....</b>   | <b>131</b> |
| 6.1.       | Право на качественную и доступную медицинскую помощь .....   | 131        |
| 6.2.       | Право на льготное лекарственное обеспечение .....  | 145        |
| 6.3.       | Право граждан, страдающих отдельными видами заболеваний, на медицинскую помощь .....   | 148        |
| 6.4.       | Безопасность дорожного движения как одна из гарантий права граждан на жизнь и сохранение здоровья .....                              | 161        |
| <b>7.</b>  | <b>О соблюдении прав и свобод человека и гражданина правоохранительными органами .....</b>   | <b>167</b> |
| 7.1.       | О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в учреждениях пенитенциарной системы .....  | 167        |
| 7.1.1.     | О некоторых проблемах соблюдения трудовых прав осужденных .....  | 180        |
| 7.1.2.     | Право осужденных на социальное обеспечение и страхование .....   | 183        |
| 7.2.       | О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел .....   | 187        |
| 7.2.1.     | О соблюдении прав иностранных граждан и лиц без гражданства в деятельности органов внутренних дел .....                              | 187        |
| 7.2.2.     | О соблюдении прав граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания Главного управления МВД России по Иркутской области ..... | 193        |
| <b>8.</b>  | <b>Права коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области .....</b>   | <b>197</b> |
| <b>9.</b>  | <b>Право на благоприятную окружающую среду .....</b>   | <b>204</b> |
| <b>10.</b> | <b>Практика реализации прав граждан в зависимости от условий регистрации по месту жительства .....</b>                               | <b>211</b> |
| <b>11.</b> | <b>О правовом просвещении населения Иркутской области ....</b>   | <b>218</b> |
| <b>12.</b> | <b>О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области .....</b>   | <b>222</b> |
| <b>13.</b> | <b>Состояние дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области .....</b>   | <b>233</b> |
|            | <b>Заключение .....</b>  | <b>244</b> |

## **Введение**

В соответствии со статьей 17 (часть 1) Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 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 Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2018 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 в средствах 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.

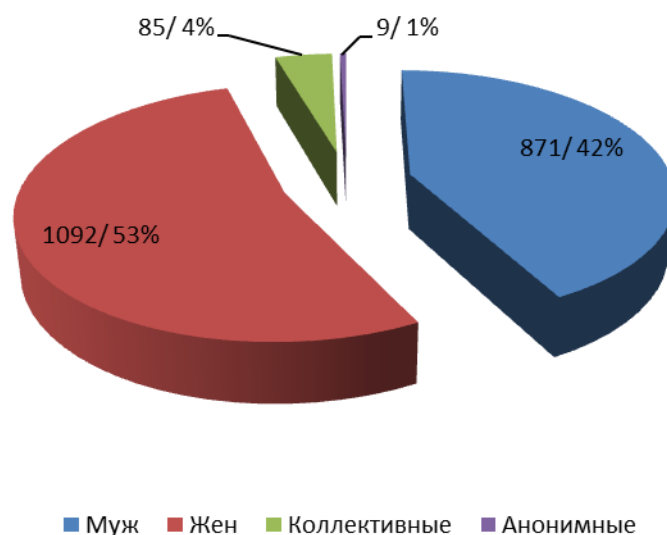
## **1. Об обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2018 году**

В 2018 году Уполномоченному поступило 2 041 обращение граждан. Это несколько меньше, чем в 2017 году, когда поступило 2 115 обращений.

Из общего числа поступивших обращений 651 (31,9%) подано в письменном виде, 484 обращения (23,7%) получены на личном приеме Уполномоченным и гражданскими служащими его аппарата. 590 граждан сообщили о нарушенных правах по телефону (28,9% к общему числу обращений). 316 обращений (15,4%) получены через виртуальную приемную на сайте Уполномоченного по каналам информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Статистические данные о деятельности Уполномоченного свидетельствуют о превышении числа зарегистрированных нарушений прав граждан относительно общего числа обращений к Уполномоченному: в полученных 2 041 обращении содержится 2 304 жалобы на нарушения прав граждан. То есть по-прежнему в отдельных случаях в одном обращении граждане сообщали сразу о нескольких фактах нарушения прав человека в разных сферах. Поэтому удельный вес жалоб по тематике обращений рассчитан относительно именно этой величины.

Снизилось число коллективных жалоб – со 105 в 2017 году, под которыми подписались 2 070 человек, до 85 от 1 517 граждан в истекшем. Удельный вес этой категории обращений в отчетном периоде составил 4% против 4,96% в 2017 году. Почти в три раза снизилось число анонимных жалоб – с 24 обращений в 2017 году до 9 в 2018-м, хотя их относительный показатель остался на прежнем уровне – 1%.

Анализ социального статуса граждан, обратившихся к Уполномоченному в 2018 году (рис. 1), показывает, что по-прежнему доминирующими группами заявителей остаются осужденные, пенсионеры, инвалиды, мигранты, семьи с детьми и граждане, имеющие жилищные, долговые и судебные проблемы. В гендерном составе преобладающее большинство традиционно принадлежит женщинам.



*Рис. 1. Сведения о лицах, обратившихся к Уполномоченному в 2018 году*

Как и в прежние годы, наиболее активны в защите своих прав и интересов жители областного центра: 977 обращений, или 47,7% из общего числа (в 2017 году – 46,24%), затем следуют обращения из города Ангарска (10,45% к общему числу обращений в 2018 году и 8,69% – в 2017-м) и из Иркутского района (6,74% в 2018 году и 5,59% – в 2017-м).

Претерпела некоторые изменения структура поступающих Уполномоченному обращений. Из 838 оконченных производством обращений 305, или 36%, содержат вопросы, отнесенные законом к компетенции Уполномоченного. В 2017 году только каждое четвертое обращение соответствовало этим требованиям. В 487 обращениях (58% к числу рассмотренных) содержится информация по вопросам, отнесенным к ведению иных органов. 46 обращений не являются жалобами (6%).

Детальное сравнение жалоб по тематике подтверждает, что, несмотря на незначительные колебания в процентных показателях, общие тенденции на протяжении последних лет остаются стабильными. Это обстоятельство указывает на сохраняющиеся нерешенные проблемы в соответствующих сферах жизнедеятельности.

Преобладают, как и прежде, вопросы, связанные с пребыванием в местах лишения свободы и работой органов исполнения наказания (466

обращений). Второе место по-прежнему за обращениями, касающимися жилищных прав граждан и оказания жилищно-коммунальных услуг (458 обращений). Следует отметить, что при небольшом снижении абсолютного показателя в этой сфере (465 жалоб такого рода было в 2017 году) относительный показатель к общему числу обращений оказывается несколько выше – 19,8% против 18,5% в 2017 году.

Несмотря на увеличение числа жалоб на нарушение социальных прав граждан с 254 (10,1%) в 2017 году до 287 (12,46%) в истекшем году, они занимают третье место по численности в тематике обращений. При этом почти втрое выросло число жалоб в сфере пенсионного обеспечения граждан – с 33 в 2017 году до 92 в 2018-м, что связано с проводимой в стране пенсионной реформой.

Несколько снижено число жалоб на нарушения трудовых прав – с 209 до 153 обращений, в процентном соотношении – с 8,3% до 6,6%.

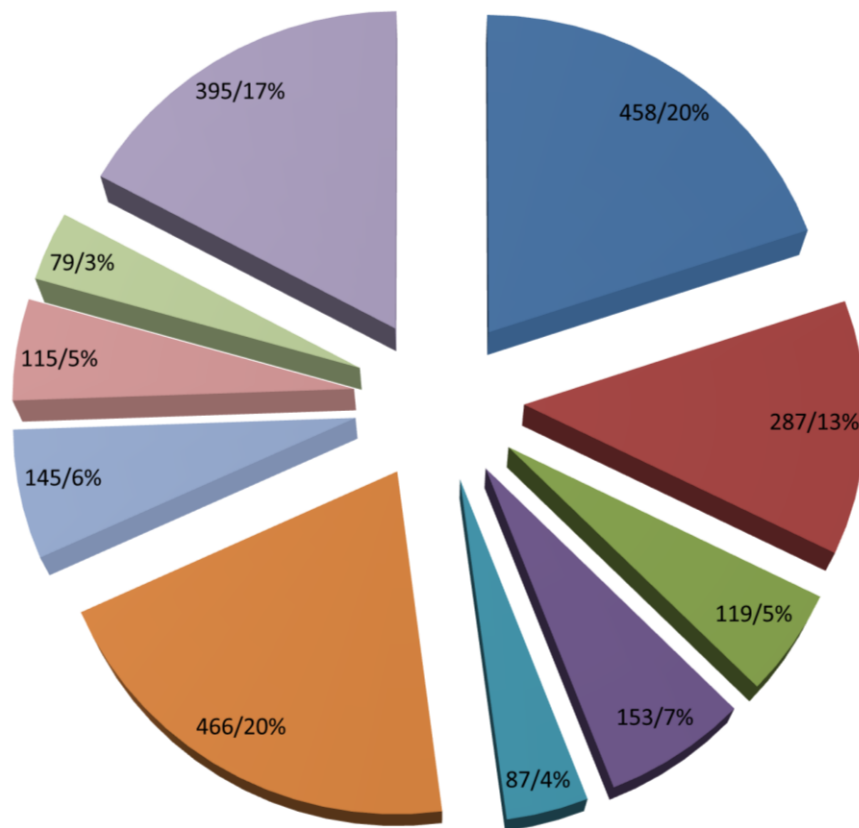
145 обращений (6,3%) касаются проблем в сфере прав на охрану здоровья и медицинскую помощь. Это практически на том же уровне, что и в 2017 году.

Сведения об удельном весе жалоб на нарушения некоторых социально-экономических прав граждан приведены на рис. 2.

В 2018 году возросло число обращений граждан, в которых они обжалуют действия конкретных должностных лиц государственных и муниципальных органов власти – с 87 в 2017 году до 115 в истекшем. Примечательно, что для 2017 года была характерна обратная ситуация, когда количество таких жалоб сократилось против показателей 2016 года (со 111 до 87).

В минувшем году продолжило сокращаться число обращений с жалобами на деятельность следователей Следственного управления Следственного комитета России по Иркутской области – с 87 до 33, и с жалобами на деятельность судебных органов и их работников – с 77 до 48.



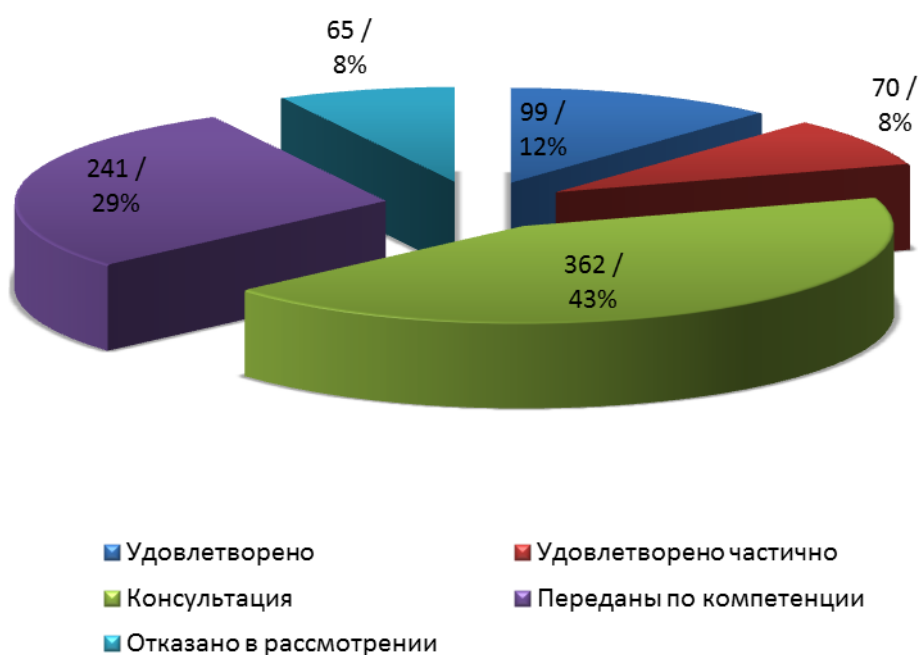


- Вопросы жилищного законодательства и жилищно-коммунальные услуги
- Социальная защита и социальное обеспечение, пенсии
- Гражданско-правовые вопросы
- Трудовые права
- Обжалование деятельности ОВД по расследованию преступлений, злоупотреблений.
- Пребывание в местах лишения свободы и работа органов исполнения наказания
- Здравоохранение, медицинское обслуживание
- Обжалование действий должностных лиц государственных и муниципальных органов власти
- Миграционная политика, вопросы обустройства беженцев и вынужденных переселенцев
- Прочее

*Рис. 2. Сведения о нарушении некоторых прав граждан в 2018 году*

Уполномоченным и работниками его аппарата без внимания не оставлено ни одно обращение. По большинству из них проведена межведомственная работа, направленная на оказание максимальной помощи по защите, восстановлению и реализации прав граждан. Уполномоченным и сотрудниками аппарата Уполномоченного по жалобам было проведено 26 выездных проверок и 7 выездных консультаций по населенным пунктам Иркутской области.

Из числа оконченных (рис. 3) 241 обращение (29%) передано для рассмотрения по подведомственности (в том числе 161 – в органы прокуратуры), в 2017 году эта цифра была значительно выше – 52%. Государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам направлено 26 заключений Уполномоченного с выводами и рекомендациями по устранению выявленных нарушений (в 2017 году – 18 заключений).



*Рис. 3. Итоги рассмотрения обращений граждан в 2018 году*

Анализ обращений граждан к Уполномоченному показывает, что в основе многих обозначенных ими проблем лежит не столько юридическая коллизия, сколько элемент социальной несправедливости, некачественное

администрирование или откровенное пренебрежение достоинством личности. Жители области по-прежнему видят в Уполномоченном инстанцию, которая защитит их от сложившихся неурядиц, они идут к Уполномоченному со всеми своими бедами и горестями и верят, что он наделен полномочиями и имеет возможность все решить по справедливости и сразу. В таких случаях гражданин нуждается в детальном разъяснении способов защиты права, поскольку подобные обращения, как правило, связаны с недостаточной информированностью населения о своих правах и обязанностях. Уполномоченному и его аппарату приходится очень строго придерживаться принципа приемлемости обращений и в каждом конкретном случае разъяснять гражданам возможности самостоятельной защиты своих прав и свобод.

Подробные консультации даны Уполномоченным по 362 обращениям, что составляет 43% от числа рассмотренных. Для сравнения – в 2017 году удельный вес консультаций составил 32%.

Полностью удовлетворено 99 обращений граждан (12% из числа оконченных), частично удовлетворено 70 обращений (8%). Таким образом, число обращений, где вмешательство Уполномоченного привело к реальному восстановлению нарушенных прав, составило 20% от общего количества оконченных производством письменных обращений. Относительно числа обращений, рассмотрение которых относится к компетенции Уполномоченного, определенной законом, этот показатель составляет 55,4% (169 обращений из 305). И это значительно больше, чем ранее. В аналогичном периоде 2017 года эффективность составляла 29,1%. При условии, что к числу частично удовлетворенных обращений можно отнести и те, по которым заявителю даны подробные разъяснения норм действующего законодательства с рекомендациями по его действиям и примерами судебной практики по аналогичным ситуациям, удельный вес частично удовлетворенных обращений значительно возрастает.

## **2. Право на жилище**

### **2.1. О переселении граждан из аварийного жилья**

В течение 2018 года Уполномоченному по-прежнему поступали жалобы граждан по вопросу соблюдения прав при расселении аварийного жилищного фонда.

В настоящее время реализация гражданами конституционного права на жилище определяется эффективностью государственной социальной политики в сфере обеспечения достойного уровня жизни своих граждан и условий их проживания.

Особенно необходима поддержка со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, когда жилое помещение становится непригодным для проживания. В таких условиях органы государственной власти и местного самоуправления обязаны принять меры по обеспечению граждан жильем за счет соответствующих бюджетов, хотя программы государственного жилищного строительства в большей части свернуты.

Эта обязанность возникает потому, что граждане оказываются в сложной ситуации, когда дальнейшее проживание в неисправном жилом помещении становится невозможным, возникает угроза причинения вреда их жизни, здоровью, имуществу, а решить сразу жилищную проблему зачастую граждане не в состоянии.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее – Указ Президента России № 600) одной из приоритетных задач государства в области жилищной политики является ликвидация аварийного жилищного фонда.

До 1 сентября 2017 года перед органами государственной власти и местного самоуправления была поставлена задача по ликвидации аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года.

Одной из возможностей решить жилищную проблему для некоторых граждан Иркутской области была подпрограмма «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного непригодным для проживания» на 2014–2020 годы государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп (далее – Программа переселения).

Объем аварийного жилищного фонда, который необходимо было ликвидировать на территории Иркутской области в рамках Программы переселения, составлял 550,46 тыс. кв. м, в нем проживало 32,6 тыс. граждан.

По информации органов местного самоуправления области, по состоянию на 31 декабря 2018 года не завершено расселение 15,3 тыс. кв. м (2,8%) аварийного жилого фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, и переселение из него 818 граждан (2,5%).

Не завершили Программу переселения следующие муниципальные образования: Слюдянский район (не переселено 24 гражданина из 223,5 кв. м), Усолье-Сибирское (не переселено 29 граждан из 303,26 кв. м), Нижнеудинский район (не переселено 15 граждан из 313,3 кв. м), Иркутск (не переселен 21 гражданин из 146,1 кв. м), Братск (не переселено 289 граждан из 4 600 кв. м), Бодайбинский район (не переселено 305 граждан из 6 255,93 кв. м), Балаганский район (не переселен 121 гражданин из 3 244 кв. м), с. Еланцы Ольхонского района (не переселено 14 граждан из 270 кв. м).

Так, к Уполномоченному обратилась жительница Братска К., жилое помещение которой признано аварийным и непригодным для проживания в 2005 году, которая пишет: *«...В 2018 году глава Падунской администрации заверил меня, что к новому году мы переедем в свою новую квартиру. В*

*мае месяце вся наша семья съехала с квартиры на дачу на летний период. На входных дверях в дом по улице Набережная, 37 был поставлен замок. Периодически мы проверяли свою квартиру. В июле месяце наш дом по улице Набережная, 37 с молчаливого согласия администрации и подрядчика начали разворовывать...*

*...Так как в моем доме украли все радиаторы отопления, управляющая компания уведомила, что дом не будут подключать к отопительному сезону. Нам предложили временное жилье в таком же аварийном доме. Временное жилье оформили как жилье коммерческого найма. Во временном жилье прожить невозможно, так как там нет горячей воды и частично света, на кухне отсутствует плита и раковина. Поскольку в нашей семье есть несовершеннолетние дети, нам пришлось снять для них благоустроенное жилье, сама с супругом проживаю на даче...*

*...Сегодня, 12.10.2018 года, при обращении в администрацию города Братска мне ответили, что финансирования нет и когда будет, никто не знает. Квартиры, подходящие под наши «рамки», продаются за считанные часы, и мы просто не успеваем даже сообщить об их наличии, да и смысл, если в ответ мы слышим, что финансирования НЕТ!!!*

*Дом, в котором мы прописаны, активно разбирают, нового жилья нет и неизвестно, когда будет...*

*Семья из 6 человек в 21 веке в стране, которую называют Великой Державой, где защищают права граждан и не нарушают права детей, осталась практически на улице. Из-за халатности администрации города остались заложниками ситуации сотни людей».*

На реализацию Программы переселения граждан в 2013–2017 годах направлено 19,7 млрд руб. Так, из средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства направлено 6,6 млрд руб., из федерального бюджета – 0,4 млрд руб., из областного бюджета – 10,5 млрд руб. и 2,2 млрд руб. – из бюджетов муниципальных образований.

Данные средства, по утверждениям Правительства региона, а также Губернатора Иркутской области, изложенным в 2017 году в сводном отчете о реализации мер по вопросам, обозначенным в докладе Уполномоченного за 2016 год, должны были позволить к концу 2017 года ликвидировать весь аварийный жилищный фонд, признанный таковым до 1 января 2012 года.

К сожалению, практика показала, что запланированного финансирования не хватило.

В 2017 году на ноябрьской сессии Законодательного Собрания Иркутской области в рамках уточнения Закона об областном бюджете на 2017 год предусмотрено дополнительно 0,2 млрд руб. на новый механизм организации взаимодействия с подрядными организациями в целях заключения и исполнения муниципальных контрактов на строительство (покупку) жилых помещений – предоставление субсидий муниципальным образованиям на мероприятия по предоставлению субсидий юридическим лицам в целях развития жилищного строительства при переселении из аварийного жилищного фонда.

В целях завершения мероприятий переселения граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2012 года и не расселенного в установленный срок, 29 октября 2018 года Правительством Иркутской области было принято постановление № 774-пп «О предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение жилого помещения отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области в аварийном жилищном фонде», которым утверждено одноименное Положение (далее – Положение).

Расчет размера единовременной денежной выплаты по условиям Положения производится исходя из общей площади используемого помещения и стоимости 1 кв. м общей площади используемого помещения в размере 35 000 руб. При этом жилое помещение, приобретенное с использованием единовременной денежной выплаты, оформляется в собственность гражданина и членов его семьи.

Финансовое обеспечение предоставления этой единовременной денежной выплаты осуществляется за счет средств областного бюджета.

Так, на выполнение условий Положения, а соответственно и требований Указа Президента России № 600, за счет средств областного бюджета в 2018 году был предусмотрен дополнительно 561 млн руб. для предоставления единовременной денежной выплаты 800 гражданам.

При этом в целях удостоверения права гражданина на получение единовременной денежной выплаты гражданин или его представитель должен был обратиться в срок не позднее 10 декабря 2018 года в государственное учреждение Иркутской области, подведомственное министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, которое в течение четырех рабочих дней со дня обращения должно направить документы в министерство строительства, дорожного хозяйства Иркутской области для принятия решения о предоставлении единовременной денежной выплаты или об отказе в ее предоставлении.

В рамках Положения министерством строительства, дорожного хозяйства Иркутской области рассмотрены документы 219 семей (9,8 тыс. кв. м) и принято положительное решение на сумму 342,1 млн руб.

Таким образом, 218,9 млн руб. (39%), предусмотренных на цели завершения Программы переселения, оказались неосвоенными, и указанная цель не достигнута.

Данный факт Уполномоченный связывает, в том числе с тем, что многие граждане попросту не знали о возможности получения такой единовременной выплаты, а если и узнали, то с большой долей вероятности не успели обратиться с соответствующим заявлением в учреждение социальной защиты, учитывая, что постановление Правительства, которым утверждено Положение, вступило в силу 9 ноября 2018 года, и гражданам был предоставлен всего месячный срок для подачи обращений (до 10 декабря 2018 года).



Таким образом, уже более года назад Программа переселения закончена, а проблема осталась. Уполномоченный неоднократно в своих ежегодных докладах обращал внимание органов власти на вероятность невыполнения в установленный срок задачи, поставленной Президентом России. Но несмотря на принятые органами государственной власти региона дополнительные меры, направленные на завершение Программы переселения, эти меры не демонстрируют своей эффективности, и жилищные права многочисленных граждан, проживающих в аварийном жилье, продолжают нарушаться.

Кроме этого, несмотря на завершение Программы переселения из аварийного жилья, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, для граждан остается открытым вопрос о том, каким образом будет осуществляться переселение граждан из домов, которые признаны аварийными после этой даты.

Согласно данным, представленным органами местного самоуправления Иркутской области, объем жилого фонда, признанного аварийным и непригодным для проживания после 1 января 2012 года, составляет не менее 238 095,4 тыс. кв. м, из которых расселено всего 12 085,5 тыс. кв. м. (5%). При этом каждый год статус аварийного и непригодного для проживания получает «новое» жилье и площадь такого жилого фонда только увеличивается. Это является одним из основных показателей низкого благосостояния значительной части населения области и в целом свидетельствует о нарастающей бедности, связанной не с уровнем доходов, а с условиями проживания.

В связи с этим можно с уверенностью говорить о том, что проблема аварийного жилья не потеряет своей актуальности в ближайшие годы. Поэтому очень важно выявить те дома, проживание в которых представляет опасность для жизни людей, и во избежание трагедии решать вопрос с их расселением в первоочередном порядке.

Уполномоченному известна масса случаев признания после 1 января 2012 года аварийными и непригодными для проживания жилых помещений, которые находятся куда в более плачевном состоянии, чем те, что были признаны таковыми до этой даты. Однако из-за того, что решения о признании их непригодными для проживания принимались позднее, они не были включены в Программу переселения и сейчас продолжают представлять явную угрозу для жизни и здоровья граждан.

К Уполномоченному обратилась гражданка Д., живущая в разваливающемся бараке, которая сообщила: *«Я проживаю с внучкой по адресу: г. Иркутск, ул. Слюдянская, д. 10 (жилое помещение находится в собственности внучки). Этот дом был признан аварийным в 2013 году. Но до сих пор нас не расселили. Сначала обещали нас расселить в 2014 году, потом в 2015 году, потом в 2016 году и по сегодняшний день обещают. В доме холодно – меньше 20 градусов, постоянно появляются трещины, с потолка падает штукатурка. Мы спим в одежде и ходим в валенках. Просим Вас разобраться, когда мы сможем захватить в нормальное жилье».*

Имеется следующее обращение гражданки Х., жительницы года Иркутска, являющейся собственницей квартиры, расположенной в многоквартирном жилом доме по ул. Джамбула, 28: *«Барак 1947 года постройки, временка, признан аварийным 22 января 2016 года, в этом бараке нет ничего, кроме света, все помои, включая туалетные, льются на общественный тротуар и проезжую часть, т. е. разносится антисанитария по городу.*

*Администрация года Иркутска о проблеме знает, а в ответ поясняют, что не известно, когда будет расселение, ссылаясь на отсутствие бюджетных средств, предлагают расселяться самостоятельно, но мы не можем расселиться самостоятельно, так как нет таких средств...»*

Также у Уполномоченного находилось на рассмотрении обращение гражданки С. следующего содержания: *«Я – наниматель жилого*

*помещения по соц. найму, проживающая по адресу: года Иркутск, ул. Сеченова, д. 6 [...], дом 1950 года постройки (печное отопление, централизованное водоснабжение). В данной квартире со мной прописано и проживают 9 членов семьи (в т. ч. 4 несовершеннолетних... На основании заключения межведомственной комиссии о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу № [...] от 25.05.2012 и распоряжения заместителя мэра-председателя комитета по градостроительной политике администрации года Иркутска № [...] от 08.06.2012 года многоквартирный дом по ул. Сеченова, 6 был признан аварийным и подлежащим сносу в течение 1,5 лет со дня принятия настоящего распоряжения. Вышеуказанный дом включен в границы застроенной территории, расположенной в Свердловском районе города Иркутска, на основании решения, принятого Думой года Иркутска от 06.07.2012 года № [...]. На основании данного решения был организован и проведен аукцион на право заключать договор между компанией ООО «Максстрой» и администрацией г. Иркутска на основании договора о развитии застроенной территории от 21.01.2013 года № [...]. Данная компания нарушает все сроки по расселению жильцов из ветхого жилья и предоставление жилья. При обращении в компанию «Максстрой» с заявлением о предоставлении сроков расселения жильцов из аварийного дома, и где может быть предоставлено жилое муниципальное помещение, мне так и не был дан ответ...»*

В ходе работы с жалобой С. Уполномоченным установлено, что в соответствии с условиями договора о развитии застроенной территории ООО «Максстрой» обязано создать либо приобрести, а также передать в муниципальную собственность благоустроенные жилые помещения для предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма и расположенных на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, а администрация г. Иркутска, в свою очередь, – осуществить расселение граждан, выселяемых из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма и расположенных на этой территории. Срок исполнения

обязательств по договору – 31 декабря 2024 года. Таким образом, граждане, имеющие право на внеочередное предоставление жилого помещения надлежащего качества по договору социального найма, несмотря на признание в 2012 году их дома аварийным, живут и будут продолжать жить в аварийном жилье до исполнения застройщиком обязанностей по договору, при этом установленные сроки для их переселения не внушают оптимизма.

Как видим, большинство муниципалитетов области не в состоянии предложить всем гражданам, проживающим в аварийных домах, жилье на условиях найма, поскольку не имеют свободного жилищного фонда. Новое жилье для этих целей не строится в силу объективных финансово-экономических причин. Очевидно, что разрешить указанную проблему без непосредственного участия в данном процессе государства невозможно.

В целях повышения доступности жилья для граждан, обеспечения комфортных и безопасных условий для проживания Правительством региона 31 октября 2018 года утверждена государственная программа Иркутской области «Доступное жилье» на 2019–2024 годы, одной из задач которой является устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда Иркутской области, признанного таковым после 1 января 2012 года, сроки реализации – 2019–2024 годы. В рамках этой программы для органов местного самоуправления Иркутской области, которые примут в ней участие, на обеспечение мероприятий программы будет оказана, в том числе, финансовая поддержка за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Общая площадь жилого фонда, признанного непригодным для проживания после 1 января 2012 года и подлежащего сносу и расселению по данной программе, 291 083 тыс. кв. м. Планируется переселить 16 794 гражданина, живущих сейчас в непригодных для этого условиях.

Уполномоченному хочется верить, что жители Иркутской области получат предусмотренное им по закону жилье без нарушения сроков, и что

оно будет действительно обеспечивать их жилищные потребности по своей качественной составляющей.

Среди обращений к Уполномоченному, касающихся переселения из ветхого и аварийного жилья, помимо вопросов о нарушении сроков расселения, граждане жалуются на то, что они недовольны размером жилой площади предоставляемого взамен жилого помещения, количеством комнат, несоответствием помещения санитарным и техническим требованиям; часто граждан не устраивает будущий район проживания; также граждане указывают, что вопросами расселения вместо должностных лиц органов местного самоуправления занимаются застройщики; на необоснованное исключение из Программы переселения; на то, что по данной программе другое жилье предоставлено гражданам в отсутствие на это законных оснований.

Например, к Уполномоченному обратилась гражданка М., жительница года Черемхово, которая сообщает, что неоднократно многоквартирный жилой дом, признанный аварийным еще в 2006 году, в котором она проживает со своей семьей на основании договора социального найма, то признавался аварийным и подлежащим сносу и включался в Программу переселения, то исключался из нее. В итоге, данный дом все же попал в Программу переселения, но всех жильцов переселяют в другой район города. Кроме того, из двухкомнатной квартиры ее семье, состоящей из 6 членов, предложено переселиться в однокомнатную квартиру большей площади.

С жалобой на место нахождения предлагаемого по Программе переселения жилого помещения обратилась гражданка С., жительница года Иркутска: *«В квартире имеется 2 комнаты, из одной видна тайга, поскольку дом находится на окраине города по Плишкинскому тракту, даже можно сказать – на отшибе, недалеко находится К-9 – питомник для собак... Также вокруг дома ничего нет, никакой инфраструктуры, ни магазинов, ни социальных объектов. До ближайшего транспорта идти далеко... Администрация Иркутска не учитывает тот факт, что я*

*прожила всю жизнь в Ленинском районе. На сегодняшний момент мне предлагают переехать вообще в противоположную сторону Иркутска, на самую окраину, где ничего нет...»*

Заявителям разъяснено, что в связи с выселением из дома, подлежащего сносу, другое жилое помещение, предоставляемое по договору социального найма, должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта. Если наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи до выселения занимали квартиру не менее чем две комнаты, наниматель соответственно имеет право на получение квартиры или на получение жилого помещения, состоящего из того же числа комнат в коммунальной квартире. Из указанных правовых норм следует, что предоставление гражданам в связи со сносом дома другого жилого помещения носит компенсационный характер и гарантирует им условия проживания, которые не должны быть ухудшены по сравнению с прежними. Таким образом, поскольку жилищные условия граждан не могут быть ухудшены, потребительские свойства помещения определяются, в том числе, количеством комнат, и предоставление в порядке статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации равнозначного по общей площади жилого помещения не предполагает предоставление квартиры, меньше ранее занимаемой по количеству комнат. Аналогичная позиция изложена в определении Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2012 года по делу № 18-В 12-2. Обязанность же предоставить жилое помещение по месту предыдущего проживания у органов местного самоуправления отсутствует. При этом граждане не лишаются права встать на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий в порядке действующего жилищного законодательства.

В адрес Уполномоченного обратилась гражданка Г., являющаяся нанимателем жилого помещения, расположенного в с. Средняя Муя Усть-

Удинского района на ул. Нагорная, 6, на основании договора социального найма.

В ходе работы с обращением Уполномоченным установлено, что многоквартирный жилой дом, в котором она была зарегистрирована и ранее проживала, в рамках реализации Программы переселения был снесен, а земельный участок под ним сформирован под строительство нового жилого дома. На момент сноса жилого дома с заявительницей договор социального найма в отношении находящейся в нем квартиры расторгнут не был, утратившей право пользования она не признавалась, принудительно на основании судебного решения не выселялась, о предоставлении другого жилья взамен подлежащего сносу не уведомлялась, новый договор социального найма с ней не заключался. Кроме того, уже после сноса дома и завершения действия Программы переселения, в январе 2018 года администрацией Среднемуйского сельского поселения инициировано судебное разбирательство в отношении Г. по вопросу признания ее утратившей право пользования жилым помещением. Очевидно, что орган местного самоуправления при предъявлении в суд такого заявления преследовал цель исключения Г. из участников Программы переселения.

Учитывая изложенное, Уполномоченный счел, что действия органа местного самоуправления, совершенные в рамках реализации государственной программы, не отвечали требованиям действующего законодательства, нарушали фундаментальные конституционные права заявительницы на жилище, и обратился в органы прокуратуры с просьбой принять меры, направленные на восстановление ее прав. Однако поддержки со стороны правоохранительных органов получено не было.

Уполномоченным со своей стороны заявительнице была оказана юридическая помощь в составлении возражений на предъявленное исковое заявление. В результате судом в удовлетворении исковых требований о признании гражданки Г. утратившей право пользования жилым помещением отказано, решение вступило в законную силу.

Но, несмотря на это, гражданка Г. вместе с членами своей семьи из-за действий администрации оказалась лишенной единственного жилья, т. е. в условиях, ухудшенных по сравнению с прежними, и продолжает жить «где придется».

Сейчас администрацией Среднемуйского сельского поселения игнорируются все запросы Уполномоченного, касающиеся разрешения ее жилищного вопроса. Заявительнице Уполномоченным предложена помощь в составлении искового заявления об обязанности органа местного самоуправления предоставить ей во внеочередном порядке жилое помещение надлежащего качества по договору социального найма.

К Уполномоченному обратился гражданин Х., житель года Иркутска, проживающий на основании договора социального найма в 3-комнатной квартире общей площадью 37,6 кв. м, всего в квартире проживает 8 человек. В своем обращении он сообщает, что администрацией года Иркутска ему предлагается взамен занимаемого жилого помещения другое жилое помещение общей площадью 36,8 кв. м., состоящее из того же числа комнат равнозначной площадью. Однако фактическая площадь занимаемого жилого помещения равна 37,6 кв. м, данный размер учитывается в расчетах компетентных органов при оплате за жилое помещение. Также в обращении гражданин Х. сообщает: *«Фактически с предложением о выселении меня из дома ко мне и членам моей семьи обращался незнакомый мне мужчина, который называл себя представителем ООО «Десс-Инвест», никакие документы в подтверждение своих полномочий не представил... Администрация не уведомила меня в письменном виде о признании дома подлежащим сносу, не предоставила мне ни одного варианта предлагаемого жилья...»*

Учитывая изложенные обстоятельства, Уполномоченным подготовлено заключение, которое направлено для устранения допущенных нарушений в администрацию года Иркутска. По мнению Уполномоченного, такая ситуация стала возможной в связи с самоустранением администрации от



исполнения обязанностей, предусмотренных жилищным законодательством, по расселению граждан из занимаемых ими жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, в другие жилые помещения по договору социального найма и переложением данных полномочий на третье лицо, в данном случае – застройщика. Также Уполномоченный считает, что при предоставлении заявителю другого жилого помещения и определении минимального размера его площади в целях недопущения ухудшения условий проживания необходимо ориентироваться на фактическую площадь занимаемого жилого помещения.

Доводы заключения Уполномоченного администрацией года Иркутска оказались услышанными, заявителю Х. органом местного самоуправления вместо 3-комнатной квартиры предложена 4-комнатная квартира большей площадью.

Вот еще один пример обращения к Уполномоченному. В ходе рассмотрения обращения гражданки П., жительницы года Усть-Кута, о незаконном расселении по Программе переселения ранее занимаемой ею на основании договора социального найма квартиры, расположенной в многоквартирном жилом доме по адресу: г. Усть-Кут, ул. Космодемьянской, установлено, что данный дом был признан аварийным и подлежащим сносу в 2011 году и включен в перечень домов, подлежащих расселению по Программе переселения. Однако в 2015 году по инициативе администрации Усть-Кутского муниципального образования на основании судебного решения П. признана утратившей право пользования квартирой в этом доме, снята с регистрационного учета по месту жительства и, как следствие, – потеряла право участвовать в Программе переселения.

При этом в период нахождения квартиры в законном пользовании П., эта квартира по поручению администрации Усть-Кутского муниципального образования, начиная с апреля 2013 года, была предоставлена в пользование гражданину А. и членам его семьи на основании договора найма. Далее в 2016 году взамен этой квартиры по Программе переселения А. и его дочери

предоставлено в пользование на основании договора социального найма другое жилое, находящееся во вновь построенном 18-квартирном жилом доме.

Уполномоченный в результате анализа вышеизложенных фактов и имеющихся в распоряжении материалов пришел к выводу, что администрацией при реализации Программы переселения в отношении квартиры, подлежащей расселению, допущены грубые нарушения, а именно, гражданин А. не должен был получать в пользование на условиях договора социального найма по Программе переселения другое жилое помещение взамен подлежащего сносу, поскольку ранее в нем на основании договора социального найма не проживал и не был зарегистрирован. Таким образом, по мнению Уполномоченного, жилое помещение администрацией Усть-Кутского муниципального образования предоставлено гражданину А. в пользование по программе переселения граждан из аварийного жилья взамен пришедшего в негодность незаконно. В связи с этим Уполномоченным направлено обращение в прокуратуру для организации проведения проверки по изложенным фактам и принятия мер прокурорского реагирования. Рассмотрение обращения остается на контроле.

Обращаясь к Уполномоченному, граждане ставят вопрос о том, почему предоставляемое жилое помещение не обеспечивает улучшения жилищных условий. Люди полагают, что при реализации Программы переселения приоритетом в ней должно быть обеспечение проживания граждан в лучших условиях. Всем заявителям даны разъяснения жилищного законодательства, в том числе по постановке на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий и перечню необходимых для этого документов.

Уполномоченный **рекомендует** органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области:

– не затягивать процесс признания домов аварийными с целью соблюдения прав граждан на безопасные и благоприятные условия проживания;

– продолжить работу по формированию муниципального жилищного фонда. Проводить систематический мониторинг наличия на территории муниципального образования выморочного и бесхозного имущества с целью последующего его оформления в муниципальную собственность;

– разработать и утвердить муниципальные программы, рассчитанные на переселение граждан из многоквартирных домов, признанных аварийными после 1 января 2012 года и подлежащих сносу, принять участие в региональной программе «Доступное жилье» на 2019–2024 годы;

– с появлением новых механизмов расселения из аварийного жилья с 1 января 2019 года определить перечень домов, признанных аварийными после 1 января 2012 года, но находящихся в критическом состоянии, и обеспечить в переходный период переселение жителей таких домов в безопасные и благоприятные условия проживания;

– осуществлять досудебное урегулирование спорных ситуаций с гражданами, в том числе рассматривать возможность заключения мировых соглашений, в том числе путем организации встреч застройщиков и граждан, чье жилье подлежит сносу, оказывая помощь обеим сторонам в досудебном порядке урегулирования возникающих в ходе сноса и переселения разногласий, а также вырабатывая совместные решения, которые подлежали бы выполнению обеими сторонами в обязательном порядке.

## **2.2. О правах граждан, нуждающихся в предоставлении жилого помещения**

Право на жилище, гарантированное статьей 40 Конституции Российской Федерации, – одно из базовых конституционных прав гражданина, а потому создание действенных гарантий соблюдения данного права и его реализации является одной из главных задач государства.

Естественно, что для основной массы граждан право на жилище означает, прежде всего, наличие помещения для проживания их самих и их семей. Особенно значима эта проблема для тех, кого закон определяет как малоимущих. Именно такие граждане на основании части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации имеют право на получение жилья бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Ежегодно Уполномоченным проводится анализ положения дел в Иркутской области с обеспечением граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений на основании договоров социального найма, состоящих на учете в органах местного самоуправления региона.

Такое внимание объяснимо: люди с низкими доходами без получения жилья от органов власти лишены иной возможности проживать в нормальных условиях, а значит, практически не могут реализовать одно из своих основополагающих конституционных прав.

По информации министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, на учете граждан, признанных нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма, по состоянию на 1 января 2018 года состояло 142 462 человека.

Данные, предоставленные муниципальными образованиями региона, свидетельствуют о том, что по состоянию на 31 декабря 2018 года на учете граждан в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями состоит около 26 000 граждан (без учета членов семей), из них 668 имеют право на предоставление жилья вне очереди. При этом в муниципальном жилом фонде свободно от нанимателей около 100 жилых помещений.

Полностью отсутствует муниципальный жилой фонд в г. Усть-Илимске, г. Братске, Боханском и Жигаловском районах, несмотря на значительное число граждан, состоящих в этих муниципалитетах на учете нуждающихся в

предоставлении жилья. Так, в г. Усть-Илимске на учете нуждающихся состоит 663 человека, в г. Братске – 2 546, в Боханском районе – 6, в Жигаловском районе – 148. Кроме того, в указанных муниципальных образованиях нет жилых помещений маневренного фонда и жилых помещений, предназначенных для предоставления в пользование гражданам по иным основаниям. Таким образом, сложившаяся ситуация позволяет Уполномоченному сделать вывод, что работа по обеспечению соблюдения жилищных прав граждан на данных территориях органами местного самоуправления не осуществляется вообще, а ведение учета граждан, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, носит формальный характер, только дающий неоправданную надежду жителям на решение их жилищных проблем.

К Уполномоченному ежегодно поступают обращения граждан, которые годами ждут своей очереди. Из-за большого количества людей, ожидающих в «очередях» получения жилья от государства, это ожидание порой затягивается на десятилетия, а право граждан на жилище и его финансовая гарантированность остаются нереализованными.

При этом следует учитывать, что до настоящего времени на жилищном учете находятся граждане, поставленные на учет в соответствии с Жилищным кодексом РСФСР, в соответствии с которым они ставились на учет без признания их малоимущими, однако им гарантировано право состоять на данном учете до получения жилых помещений по договорам социального найма. Так, по состоянию на 1 марта 2005 года, т. е. на момент вступления в законную силу Жилищного кодекса Российской Федерации, в качестве нуждающихся в обеспечении жильем уже числилось 137 626 человек (по данным министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области).

В большинстве обращений, которые поступили в 2018 году, граждане выражают возмущение пассивностью властей всех уровней в решении

жилищных вопросов, особенно в отношении тех, кто принят на учет как нуждающийся в улучшении жилищных условий еще в период СССР.

К Уполномоченному обратилась гражданка Б. В своем обращении она пишет: *«Я проживаю в Братске с 1957 года, приехали из Душанбе, когда там началась война. Работать начала в Братске в [...], где писала заявление на получение квартиры, далее в 1978 году родилась дочь и ... развод. Осталась с двумя детьми без жилья и средств на существование. В 1978 году писала заявление на квартиру (льготная очередь, как мать-одиночка). Постоянно ходила, просила квартиру, и чего я только не слышала... Здоровья нет, ипотеку оформить не смогла, не хватало средств на существование. Детей учила и снимала жилье. Снимаю и по сей день. Сейчас не работаю, жить негде и не на что... На мои обращения в администрацию – одни отписки...»*

Особо следует отметить проблему своевременного удовлетворения жилищных потребностей граждан, имеющих право на получение жилых помещений по договорам социального найма вне очереди.

Внеочередное обеспечение жилым помещением означает немедленное его предоставление гражданину по наступлению указанных в части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации обстоятельств, а именно – признание жилого помещения непригодным для проживания и наличие у гражданина тяжелых форм хронических заболеваний, указанных в специальном перечне.

К сожалению, само по себе понятие «внеочередной порядок» предоставления жилого помещения не означает, что жилищный вопрос гражданина, подпадающего под перечисленные категории, может быть решен немедленно. На практике и внеочередники вынуждены годами стоять в особом, «внеочередном» жилищном списке, ожидая положенного им по закону жилья. Отсутствие свободных жилых помещений не позволяет решить эту проблему даже при наличии у гражданина судебного решения, обязывающего орган местного самоуправления предоставить жилое помещение вне зависимости от каких-либо очередей.

Лидером по количеству внеочередников является г. Иркутск – 372 семьи, среди муниципальных районов области – Слюдянский район (68 семей), Нижнеудинский район (66 семей).

Обращения граждан, поступающие в адрес Уполномоченного, а также проводимые им проверки исполнения законодательства, регламентирующего порядок предоставления жилья, свидетельствуют о том, что в Иркутской области нарушения прав граждан на незамедлительное (внеочередное) получение жилья со стороны органов местного самоуправления продолжают носить системный характер.

В качестве примера приведем жалобу гражданина К. по указанной тематике: *«Я, К., и моя семья стоим на очереди по получению жилья как малоимущие с 2000 года. Семья состоит из 3-х человек, проживаем в 1-комнатной квартире общей площадью 20,6 кв. м, из них 8,7 кв. м – жилая площадь. По заболеванию имею право на получение жилой площади не менее 15 кв. м (жилой). Есть решение Кировского районного суда и областного суда выделить мне жилую площадь не менее 15 кв. м вне очереди. Решение вступило в законную силу 1 сентября 2016 года. Это решение не исполняется администрацией г. Иркутска, мотивируя тем, что на эти цели не выделяются денежные средства...»*

Действующее законодательство не содержит в качестве основания отказа в предоставлении гражданам жилья вне очереди таких обстоятельств, как отсутствие свободных жилых помещений муниципального жилищного фонда социального использования или денежных средств на строительство и приобретение жилых помещений.

Отсутствие у органа местного самоуправления по тем или иным причинам жилых помещений, необходимых для предоставления гражданам, состоящим на учете нуждающихся в предоставлении жилых помещений, не может служить основанием для отказа указанным гражданам в реализации их прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и Жилищным кодексом Российской Федерации.

Действующее законодательство не связывает реализацию полномочий органов местного самоуправления с наличием финансовой возможности. В части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации указаны категории граждан, которым жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди. Отсутствие в законодательстве указания на срок, в течение которого жилье должно быть предоставлено гражданам, имеющим право на его внеочередное предоставление, свидетельствует о том, что жилье указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права – права на получение жилого помещения вне очереди, а не в порядке какой-либо очереди (по списку внеочередников).

Однако, как показывает практика, шансы решить свой жилищный вопрос гражданами, имеющими право на внеочередное предоставление жилья и воспользовавшимися возможностью обращения в суд, даже при удовлетворении их исковых требований, оказываются упущенными при отсутствии вины этих граждан. Судебные приставы области принимают вышеуказанные причины неисполнения органами местного самоуправления судебных решений как уважительные, объективные и независимые от них, и прекращают исполнительные производства без применения мер административного воздействия. Таким образом, можно сделать вывод, что указанный правовой механизм защиты нарушенного права не исполняется.

В описанных случаях налицо прямое неисполнение органами местного самоуправления Иркутской области обязанностей, предусмотренных пунктом 6 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по обеспечению нуждающихся в улучшении жилищных условий малоимущих граждан жилыми помещениями, организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда. Именно на органы местного самоуправления законодатель возлагает решение этих вопросов местного значения, исходя из интересов населения. При таком положении дел



говорить об авторитете местных органов власти у граждан, проживающих в соответствующих муниципальных образованиях, не приходится.

Бездействие органов местного самоуправления со ссылкой на то, что в муниципальной собственности нет свободного жилья и нет средств на его строительство, заводит проблему обеспечения малоимущих граждан жильем в тупик. При этом решение данного вопроса возможно не только путем строительства или приобретения нового жилья, но и за счет тщательной инвентаризации имеющегося в муниципалитете жилищного фонда, выявления бесхозного либо выморочного жилья, оформления его в муниципальную собственность для дальнейшего предоставления нуждающимся малоимущим семьям.

Между тем на территории Иркутской области активно строится новое жилье. Так, по данным Иркутскстата и министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области общий объем ввода жилья за 2018 год составил 982,3 тыс. кв. м (103% к плану) или 101,6% к уровню 2017 года. В том числе организациями всех форм собственности введено в эксплуатацию 393,1 тыс. кв. м (40%), индивидуальными застройщиками – 589,2 тыс. кв. м (60%).

Утвержденная Минстроем России средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Иркутской области в первом квартале 2018 года составляла 35 768 руб., в третьем квартале увеличилась и составила 40 075 руб.

Реализация прав граждан на жилище имеет вместе с социальной еще и экономическую основу. Весьма важный критерий оценки состояния жилищного вопроса на территории области, впрочем, как и в любом другом регионе России, зависит не только от количества строящихся квадратных метров, но и от их доступности для граждан.

Таким образом, анализ имеющейся в распоряжении Уполномоченного информации и жалоб граждан позволяет сделать вывод, что на сегодняшний момент решить проблему граждан, состоящих на учете в качестве

нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления Иркутской области и имеющих право на получение жилья вне очереди только за счет бюджетных средств муниципальных образований, практически невозможно. Без финансовой помощи федеральных и региональных властей вероятность дождаться реализации своих жилищных прав у граждан сводится к нулю.

По мнению Уполномоченного, следует рассмотреть вопрос о решении проблемы жилищного обеспечения, по крайней мере, внеочередников, программно-целевым методом путем привлечения финансовых ресурсов из бюджетов разных уровней.

В своих ежегодных докладах за 2016 и 2017 годы Уполномоченный обращал внимание органов власти на отсутствие административного регулирования порядка предоставления муниципальной услуги – ведение очереди нуждающихся в предоставлении жилых помещений, подчеркивая, что это касается именно порядка ведения учета, а не приема и рассмотрения заявлений граждан о постановке на этот учет.

В Ежегодном докладе за 2016 год указывалось, что «отсутствие административного регламента, регулирующего ведение учета лиц для предоставления жилого помещения по договору социального найма, создает предпосылки к нарушению прав граждан».

Также в Ежегодном докладе за 2017 год Уполномоченный говорил о необходимости обеспечения доступа граждан к информации об их очередности: «Информация об очередях граждан на жилое помещение, предоставляемое по договорам социального найма, а также о муниципальной казне, предназначенной для предоставления жилья гражданам, должна соответствовать основным принципам обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, перечисленным в ст. 4 Федерального закона № 8-ФЗ, а именно: быть открытой, доступной и достоверной с учетом соблюдения положений

Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных».

Предложения о внесении соответствующих изменений в Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 127-оз «О порядке ведения органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и отдельных вопросах определения общей площади жилого помещения, предоставляемого гражданину по договору социального найма» были изложены Уполномоченным в своем заключении на законопроект о внесении в него изменений.

Но до настоящего времени ситуация остается неизменной.

Из изложенного следует вывод, что органами местного самоуправления (прежде всего) и органами государственной власти неэффективно решаются задачи обеспечения жилищных прав граждан, имеющих право на предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Уполномоченный **рекомендует** областным органам государственной власти и органам местного самоуправления:

- исполнять обязанности в жилищной сфере путем постоянного усовершенствования нормативно-правовой базы;
- продолжить работу по формированию муниципального жилищного фонда. Проводить систематический мониторинг наличия на территории муниципального образования выморочного и бесхозного имущества с целью последующего его оформления в муниципальную собственность;
- увеличить финансовое обеспечение жилищных программ для безусловной поддержки всех, кто имеет право на обеспечение жилым помещением;
- создавать государственные и муниципальные организации, которые бы занимались закупом или строительством жилья для последующего его предоставления гражданам на условиях социального найма;

- развивать систему поощрения жилищного строительства для возможности самостоятельного удовлетворения гражданами своих жилищных прав;
- рассмотреть вопрос решения проблемы обеспечения жильем граждан, имеющих право на его внеочередное получение, программно-целевым методом;
- работать над уменьшением разрыва между доходами населения и стоимостью жилья.

### **2.3. Об отдельных вопросах при реализации гражданами права на жилье**

Анализируя причины поступивших жалоб, Уполномоченный считает необходимым уделить внимание следующим обращениям, поступившим к нему в минувшем году.

Уполномоченным было рассмотрено обращение гражданина Р., являющегося работником Государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения Иркутской области «Иркутский колледж автомобильного транспорта и дорожного строительства» (далее – ГБПОУ ИО «Иркутский колледж автомобильного транспорта и дорожного строительства»), в котором он сообщает, что администрацией учреждения принимаются меры по его выселению из занимаемой им комнаты в общежитии, предоставленной в связи с работой в этом учреждении. Так, ему направлено уведомление о необходимости выселения, произведена замена замков на входных дверях в туалете и на этаже, на котором он проживает. В качестве причины выселения ему сообщается об истечении срока действия договора найма.

В ходе рассмотрения обращения Р. Уполномоченным был изучен заключенный с заявителем договор найма жилого помещения в общежитии, в содержании которого выявлены противоречия действующему законодательству.

Так, согласно части 2 статьи 105 Жилищного кодекса Российской Федерации договор найма жилого помещения в общежитии заключается на период трудовых отношений, прохождения службы или обучения. Прекращение трудовых отношений, обучения, а также увольнение со службы являются основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии.

Жилое помещение было представлено Р. по договору в связи с работой в ГБПОУ ИО «Иркутский колледж автомобильного транспорта и дорожного строительства». При этом в противоречие части 2 статьи 105 Жилищного кодекса Российской Федерации положениями данного договора был установлен конкретный срок его действия.

На основании выявленных нарушений Уполномоченным подготовлено заключение с рекомендациями о приведении положений договора с Р., а также всех действующих договоров найма жилых помещений в общежитиях, заключенных ГБПОУ ИО «Иркутский колледж автомобильного транспорта и дорожного строительства» со своими сотрудниками, в соответствие с нормами жилищного законодательства путем внесения изменений в статьи, касающиеся сроков их действия. Заключение было направлено на рассмотрение министру образования Иркутской области.

По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного министерством образования Иркутской области директору ГБПОУ ИО «Иркутский колледж автомобильного транспорта и дорожного строительства» указано на необходимость принятия мер, направленных на приведение положений действующих договоров найма с сотрудниками учреждения в соответствие с его рекомендациями.

Что касается заявителя Р., то с ним был заключен новый договор найма жилого помещения в общежитии с учетом требований действующего законодательства.

Показателем вопиющих нарушений, совершенных еще в начале 90-х годов прошлого столетия и имеющих свои последствия до настоящего

времени, являются поступающие к Уполномоченному обращения жильцов и собственников жилых помещений, находящихся в здании бывшего общежития по адресу: г. Иркутск, ул. 30-й Дивизии, д. 7.

Жильцы опасаются за свою жизнь, здоровье, сохранность имущества, поскольку, проживая в данном доме, подвергаются постоянным гонениям со стороны собственников жилых помещений. Собственники же, в свою очередь, лишены возможности полноценно пользоваться принадлежащими им жилыми помещениями, так как те обременены правами нанимателей, которым эти жилые помещения были предоставлены в пользование задолго до передачи их в частную собственность.

Дело в том, что после распада СССР здание дома, являющегося общежитием и находящегося в государственной собственности, вместо передачи в муниципальную собственность было продано трикотажной фабрике, а впоследствии распродано населению по комнатам, несмотря на то, что там проживали бывшие работники фабрики.

Теперь собственники жилых помещений не могут ими пользоваться, так как в них на законных основаниях проживают граждане, которым эти жилые помещения были ранее предоставлены в пользование работодателем, а жильцы не могут спокойно жить и осуществлять права на неприкосновенность частной личной жизни и жилища. В их отношении постоянно меняющиеся собственники обращаются в суды о выселении и прекращении права пользования, но, получив отказы в удовлетворении исков, оказывают моральное, а порой и физическое, давление с требованиями выселиться. Таким образом, заложниками ситуации оказались две стороны, а разрешить ее до настоящего момента никто не может.

Ранее администрацией города Иркутска проводилась работа по данному вопросу путем обжалования права собственности на здание общежития в Арбитражном суде Иркутской области. Доводы администрации, представленные в обоснование заявленных требований, судом были признаны обоснованными, а именно, установлено, что при

приватизации здания общежития по указанному адресу были допущены грубые нарушения действующего законодательства, поскольку в отношении общежитий действовал особый режим приватизации и они не подлежали включению в уставной капитал акционерного общества. Однако в связи с неверным определением ответчика по делу исковые требования были оставлены без удовлетворения.

Учитывая массовый характер допущенных нарушений, последствия которых имеют негативные проявления до настоящего времени, Уполномоченный обратился к мэру города Иркутска с просьбой повторного рассмотрения данной проблемы и оказания помощи жильцам в обращении в суд.

При этом Уполномоченный считает, что решение данной проблемы невозможно без вмешательства органов государственной власти, поскольку с момента допущенных нарушений прошел значительный период времени, соответственно, вероятность восстановления сроков исковой давности очень мала, а следовательно, и шансы на получение положительного решения в суде. Но и при удовлетворении судом заявленных требований, пострадавшей, так или иначе, окажется другая сторона, т. е. граждане. Уполномоченный считает, что органам власти необходимо принять меры по урегулированию разногласий обеих сторон, в том числе путем выкупа этих жилых помещений у собственников и передачи их в найм жильцам.

На рассмотрении Уполномоченного было обращение гражданки Ш., которая сообщала о лишении ее права пользования жилым помещением, расположенным в р. п. Усть-Уда Усть-Удинского района. Заявительница проживала в этом жилом помещении с 2003 года по декабрь 2017 года. Жилое помещение выделено ей и членам ее семьи в 2003 году МБУЗ «Усть-Удинская ЦРБ» как работнику учреждения, так как ранее было приобретено по договору купли-продажи у гражданки Т. для проживания медицинских работников.

В 2014 году все имущество, находящееся на балансе МБУЗ «Усть-Удинская ЦРБ», в том числе квартира, где проживала Ш., было передано в распоряжение администрации Усть-Удинского района.

Гражданка Ш. неоднократно обращалась в МБУЗ «Усть-Удинская ЦРБ» и администрацию Усть-Удинского района с просьбой зарегистрировать ее и членов ее семьи в жилом помещении по месту жительства, но получала отказы, поскольку квартира не была надлежащим образом оформлена в муниципальную собственность.

На настоящий момент заявительница с семьей не может проживать в квартире в связи с расселением многоквартирного жилого дома, в котором она находится, по программе переселения из ветхого и аварийного жилья.

В ходе проведенной проверки Уполномоченным установлено, что ранее, в 1985 году, данная квартира была выдана гражданке Т. совхозом «50 лет СССР» на основании распоряжения. В 1994 году Т. оформила ее в свою собственность. В конце 90-х годов между Т. и главным врачом МБУЗ «Усть-Удинская ЦРБ» состоялась устная договоренность о продаже жилого помещения, после чего квартира была поставлена на баланс медучреждения и использовалась для проживания в ней медицинских работников, в том числе заявительницы Ш. При этом письменно договорные отношения по купле-продаже недвижимости с Т. оформлены не были, расписки о получении и передаче денежных средств в счет покупки жилого помещения не составлялись. Квартира не была оформлена КУМИ в муниципальную собственность в связи с тем, что на нее необходимо было получить технический паспорт, поставить на кадастровый учет, а затем зарегистрировать право муниципальной собственности. Указанные процедуры требовали от муниципалитета значительных материальных затрат.

Т., воспользовавшись указанным фактом, зная, что дом, в котором находится все еще принадлежащее ей по документам жилое помещение, в 2005 году признан аварийным и подлежащим сносу, в связи с чем включен в



реестр аварийного жилья, подлежащего расселению, представила правоустанавливающие документы на квартиру и стала участницей Программы переселения.

В итоге Ш., длительное время добросовестно проживая в данном жилом помещении на основании решения работодателя, заботясь о его сохранности и систематически оплачивая коммунальные услуги, оказалась без жилья и без права на получение другого жилого помещения.

Между тем правоохранительными органами в результате проведенной проверки согласно статьям 144–145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в действиях Т. состава преступления не установлено.

На основании анализа сложившейся ситуации и документов, находящихся в распоряжении Уполномоченного, он пришел к выводу, что такая ситуация стала возможной в результате бездействия МБУЗ «Усть-Удинская ЦРБ» и органа местного самоуправления в оформлении правоустанавливающих документов на жилое помещение и регистрации права муниципальной собственности, что позволило Т. зарегистрировать жилое помещение в свою собственность и заявить на него права. Квартира длительное время фактически находилась в муниципальной собственности, между нанимателями и органом местного самоуправления сложились отношения договора социального найма, но эти отношения никаким образом оформлены не были. Изложенное привело к нарушению фундаментальных конституционных прав заявительницы Ш. на жилище.

В подготовленном по фактам выявленных нарушений заключении Уполномоченным рекомендовано администрации Усть-Удинского района принять меры по восстановлению нарушенного права заявительницы путем обжалования в судебном порядке права собственности Т. на жилое помещение, оформления его в муниципальную собственность и составления документов, подтверждающих право пользования заявительницы жилым помещением, в целях участия заявительницы в государственной программе

по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья либо путем предоставления ей в пользование другого жилого помещения.

Однако доводы Уполномоченного администрацией Усть-Удинского района оказались не услышанными. Уполномоченным заявительнице рекомендовано обратиться в суд с административным иском с заявлением по обжалованию бездействия администрации Усть-Удинского района при оформлении права муниципальной собственности на жилое помещение и обязанности предоставить другое жилое помещение.

Таким образом, нарушения жилищных прав граждан имеют множество вариантов проявлений, но, к сожалению, зачастую в их восстановлении органы власти занимают пассивную позицию.

#### **2.4. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жильем**

В каждом своем ежегодном докладе Уполномоченный освещает ситуацию с обеспечением жильем сирот, нуждающихся в предоставлении жилого помещения.

До недавнего времени в Иркутской области действовало постановление Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014–2020 годы», которым была утверждена 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».

Необходимо отметить, что указанная подпрограмма постоянно (несколько раз в год) корректировалась: 11 раз – в 2018 году, 14 раз – в 2017 году, 12 раз – в 2016 году и т. п. При этом в случае, если фактически приобретено меньше жилых помещений, чем было предусмотрено подпрограммой, плановые показатели подпрограммы корректировались в сторону уменьшения, и исполнитель мог говорить о выполнении задачи.

Если же министерство имущественных отношений приобретало жилья больше запланированного, то подпрограмма корректировке не подвергалась, а министерство рапортовало о перевыполнении годового плана.

Действие указанной региональной государственной программы в 2020 году подходит к концу, что позволило бы оценить результаты ее реализации. Но принятым постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019–2024 годы и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области» действие предшествующей программы отменено, и, в конечном итоге, результаты реализации программы не подведены.

Согласно программам Иркутской области, действовавшим в 2018 году, в 2017 году детям-сиротам было предоставлено 745 жилых помещений, тогда как численность детей-сирот, имеющих, но не реализовавших право на получение жилого помещения, составила 8 581 человек. В 2018 году планировалось предоставить 695 жилых помещений при численности нуждающихся 8 997 человек, в 2019 году – 574 жилых помещения и 9 691 человек, в 2020 году – 587 жилых помещения и 9 949 человек соответственно.

По информации министерства социальной защиты, опеки и попечительства Иркутской области, по состоянию на 31 декабря 2018 года в Иркутской области проживали 9 983 гражданина из числа бывших сирот, уже достигших возраста 18 лет, но так и не реализовавших свое право на обеспечение жильем.

Однако в соответствии с информацией прокуратуры Иркутской области количество предоставленного по итогам 2018 года жилья сиротам в Иркутской области сократилось почти в два раза по сравнению с 2017 годом и составило 410 квартир. Остались неисполненными 127 решений судов о возложении на министерство имущественных отношений Иркутской области обязанности предоставить бывшим сиротам жилье. В 2018 году

министерством имущественных отношений Иркутской области не использованы для приобретения жилья для сирот почти 50 млн руб. Также в 2018 году нарушены сроки ввода в эксплуатацию 324 квартир для сирот.

Таким образом, можно говорить, что планы органов государственной власти по обеспечению жильем сирот в 2018 году не выполнены более чем на треть.

Частью программы, утвержденной новым постановлением Правительства Иркутской области, является подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», согласно которой с 2019 по 2024 год в Иркутской области будет приобретено 2 091 жилое помещение для сирот.

Если учесть, что за шесть лет действия программы на учет для обеспечения жильем (в дополнение к уже состоящим на учете 9 983) будет принято еще порядка 6 000 сирот, а приобретено будет только 2 091 жилое помещение, следует признать, что органы государственной власти Иркутской области и дальше планируют предпринимать абсолютно недостаточные меры по обеспечению сирот жилыми помещениями.

Уполномоченный в своих докладах ежегодно указывал, что Закон Иркутской области от 28 декабря 2012 года № 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) противоречит федеральному закону и принципу справедливости: в нем содержалась норма о том, что для реализации своего права на жилое помещение сирота обязан подавать в органы государственной власти неоднократные заявления. В силу возраста и отсутствия юридического образования сироты об этой своей обязанности не знали и, соответственно, не учитывались в планах регионального министерства имущественных отношений Иркутской области по обеспечению жильем этой категории граждан.

В результате имеющихся административных барьеров на конец 2017 года в Иркутской области сложилась ситуация, при которой в области 9 205 сирот, нуждающихся в жилье, уже достигли возраста 18 лет, а на учете министерства имущественных отношений Иркутской области для обеспечения жильем состояло только 6 088 «бывших сирот».

Уполномоченный неоднократно отмечал, что излишние административные барьеры на пути реализации сиротами своего права на жилое помещение установлены в Законе № 164-ОЗ сознательно, с целью сокращения объемов государственных обязательств. Учетом сирот с целью обеспечения их жилыми помещениями в указанный период занималось министерство имущественных отношений Иркутской области, работа которого существенно упрощалась при снижении количества сирот, нуждающихся в обеспечении жильем.

В 2018 году федеральный законодатель фактически встал на сторону Уполномоченного, закрепив в Федеральном законе от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» норму о том, что органы опеки обязаны проконтролировать постановку сироты на учет для предоставления жилья и в случае, если от него или его представителя соответствующего заявления не поступило, вправе самостоятельно обратиться с заявлением в письменной форме о включении его в список.

В результате указанного изменения и соответствующих корректировок областного законодательства учет сирот с целью обеспечения их жилыми помещениями был передан от министерства имущественных отношений Иркутской области в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

Среди территорий Иркутской области лидерами по числу сирот, достигших возраста 18 лет и нуждающихся в предоставлении жилого помещения, являются:

- 1) г. Иркутск – 1 353 человека;

- 2) Тайшетский район – 674 человека;
- 3) Ангарский городской округ – 515 человек;
- 4) Нижнеудинский район – 495 человек.

Интересно отметить, что по итогам 2017 года подобный перечень лидеров выглядел следующим образом:

- 1) г. Иркутск – 1 314 человек;
- 2) Ангарский городской округ – 432 человека;
- 3) Тайшетский район – 304 человека;
- 4) г. Черемхово – 284 человека.

Таким образом, по количеству «бывших» сирот, не обеспеченных жильем по достижении 18 лет, Тайшетский район переместился с третьего на второе место с увеличением числа лиц, состоящих на учете, более чем в 2 раза. Также в четверке лидеров оказался Нижнеудинский район, в котором по итогам 2017 года на учете для обеспечения жильем состояло 279 сирот, достигших возраста 18 лет, т.е. за год произошло увеличение числа состоящих на учете сирот более чем в 1,7 раза.

Если сравнить количество «бывших» сирот, состоящих на учете по области в целом, по итогам 2017 года (6 088) и 2018 года (9 983), то увеличение за год произошло более чем в 1,6 раза.

Причиной указанного резкого увеличения количества сирот, состоящих на учете, Уполномоченный считает именно внесенные в 2018 году изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», которые совершенно конкретно вменили в обязанность государственных органов постановку сирот на учет даже при отсутствии от них соответствующих заявлений.

Кроме недостаточного количества приобретаемого для сирот жилья, в Иркутской области остается проблема обеспечения удовлетворительного качества приобретаемого жилья. В предшествующих докладах Уполномоченный давал оценку существовавшей в 2014–2016 годах

порочной, на его взгляд, практики заключения министерством имущественных отношений Иркутской области государственных контрактов на участие в строительстве многоквартирных жилых домов с одним и тем же застройщиком. Всего министерством с одним и тем же застройщиком в 2014–2016 годах было заключено 17 государственных контрактов на общую сумму 302 798 080 руб. для строительства 288 квартир. Отдельно следует остановиться на приобретении четырех многоквартирных домов по улице Известковой, в которых министерство имущественных отношений Иркутской области приобрело жилье для сирот (дома № 16, 17, 18, 19). Все они находятся на одном земельном участке, расположенном на расстоянии менее 100 метров от проходящей поблизости железной дороги, тогда как согласно пункту 8.20 Свода правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» СНиП 2.07.01-89\*, жилую застройку необходимо отделять от железных дорог санитарно-защитной зоной шириной не менее 100 м, считая от оси крайнего железнодорожного пути.

По поводу грубого и массового нарушения федерального законодательства Уполномоченным была направлена информация Губернатору и Правительству Иркутской области, а также прокурору Иркутской области.

В полученном письме Председателя Правительства региона указано, что министерством имущественных отношений Иркутской области в адрес застройщика подготовлена претензия об устранении нарушений, допущенных при строительстве многоквартирных жилых домов и подавлении повышенного уровня шума от железнодорожных путей во всех жилых помещениях. Однако далее этого дело не продвинулось. Следует отметить, что упомянутый Свод правил направлен на обеспечение градостроительными средствами безопасности и устойчивости развития поселений, охрану здоровья населения. Невыполнение требований СНиП 2.07.01-89\* является нарушением федерального законодательства само по

себе и не нуждается в дополнительных доказательствах причинения вреда жильцам.

Уполномоченный считает, что хотя бы частично решить проблему обеспечения лиц из числа детей-сирот в Иркутской области возможно исключительно путем кардинального увеличения финансирования данного государственного обязательства и повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Необходимо также принять нормативный правовой акт, устанавливающий компенсацию сиротам, имеющим право на получение жилого помещения специализированного жилого фонда, не реализовавшим это право, за коммерческий найм жилья.

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

Уполномоченный неоднократно поднимал в своих ежегодных докладах проблему, связанную с домами серии 1-335. Эти дома являются 3–5-этажными крупнопанельными жилыми зданиями «полукаркасной» конструкции. Данная конструкция указанных зданий представляет из себя колонны, расположенные по оси симметрии дома, на которые опираются ригели (балки), другие концы которых опираются на внешние панели, из которых собран дом. Суть проблемы заключается в том, что панели внешних стен такого здания не предназначены нести нагрузку, и, фактически, главным несущим элементом дома является только один ряд колонн, расположенный по оси симметрии дома.

По мнению специалистов, при любом достаточно сильном землетрясении, вне зависимости от направления толчков, колонны, на которых держится конструкция домов серии 1-335, «лягут», что будет сопровождаться полным обрушением дома. Следует добавить, что конструктивные недостатки этих домов за несколько десятков лет



эксплуатации усугубились, поскольку внешние стеновые панели и концы лежащих на них ригелей подверглись многократным перепадам температуры атмосферного воздуха и атмосферным осадкам, что привело к разрушению и стеновых панелей, и внешних концов ригелей.

16 марта 2017 года Губернатор Иркутской области в Послании о положении дел в Иркутской области в 2016 году и основных направлениях областной государственной политики на 2017 год дал поручение Правительству Иркутской области разработать «дорожную карту» по поэтапному сносу этих панельных домов.

Из представленной Правительством Иркутской области в декабре 2017 года информации о мерах по решению проблемы, связанной с жилыми домами серии 1-335, следует, что таких домов в регионе – 1 004. Их общая суммарная площадь – около 4,8 млн кв. м.

Исходя из средней обеспеченности населения Иркутской области жилыми помещениями (24,2 кв. м), можно оценить количество граждан, проживающих в таких домах – их около 200 тыс. человек (8,3% от численности населения области). Часть этих домов (342 единицы) построены по проекту с неполным каркасом, что делает их еще менее надежными. Их суммарная площадь – 1,3 млн кв. м. Соответственно, проживает в них около 54 тыс. человек.

Распоряжением Правительства Иркутской области от 18 августа 2017 года № 451-рп был утвержден план мероприятий («дорожная карта») по решению вопросов, связанных с жилищным фондом домов серии 1-335. По информации Правительства Иркутской области, министерством строительства, дорожного хозяйства Иркутской области: 1) сформирована рабочая группа по решению вопроса с жилищным фондом домов серии 1-335; 2) в адрес депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранных от Иркутской области, и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (представителям от Законодательного Собрания Иркутской области и Правительства

Иркутской области) направлены обращения по проблематике домов серии 1-335 на территории Иркутской области и возможным механизмам решения вопросов, связанных с жилищным фондом этой серии при выделении финансирования за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, для решения вопросов, связанных с жилищным фондом домов серии 1-335, было принято постановление Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014–2020 годы, в которой была предусмотрена подпрограмма «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2014–2018 годы. В последней редакции указанного документа указывалось, что в 2018 году предполагается строительство группы жилых домов взамен сносимых четырех домов серии 1-335.

Однако постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019–2024 годы и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области» вышеуказанная областная программа была признана утратившей силу, т. е. фактически неисполненной. В новом постановлении Правительства Иркутской области также была утверждена подпрограмма «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2019–2024 годы, направленная на разработку и осуществление мероприятий по ликвидации на территории Иркутской области жилых домов, основных (социальных) объектов и систем жизнеобеспечения, имеющих согласно современным требованиям дефицит сейсмостойкости.

В качестве задач подпрограммы «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2019–2024 годы указано:

1. Строительство сейсмостойких жилых домов, сейсмоусиление и реконструкция которых экономически нецелесообразны.

2. Выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в области развития жилищного строительства.

Фактически, в соответствии с Приложением к подпрограмме «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019–2024 годы, планируется строительство сейсмоустойчивого жилья вместо сносимых двух домов серии 1-335 в городе Ангарске.

Проблему недостатка сейсмоустойчивости уже построенного жилого фонда, в частности, панельных домов серии 1-335, эта государственная программа практически не затрагивает.

Уполномоченный оценивает предпринимаемые Правительством Иркутской области меры по решению проблемы, связанной с домами серии 1-335, как неэффективные, и предлагает в оперативном режиме принять решение о признании домов серии 1-335 непригодными для проживания, не подлежащими ремонту и реконструкции. Не следует забывать ответственным должностным лицам, что в данном случае речь идет об устранении реальных рисков для жизни людей, проживающих в данных домах.

## **2.6. Права 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. Один из ключевых нормативных правовых актов в этой сфере – Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Обращения по вопросам защиты прав в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг в общем числе обращений, поступивших Уполномоченному в 2018 году, составляли 6,9%.

Еще четыре года назад, в 2014 году, доля обращений граждан по этой тематике составляла всего 2,8%.

Наибольшее количество жалоб, поступивших Уполномоченному в минувшем году, связано с вопросами нарушений при начислении платы за жилищно-коммунальные услуги, несогласием с размером задолженности за жилищные и коммунальные услуги, с необходимостью организации надлежащего водо- и электроснабжения.

Обеспечение соблюдения законодательства и прав граждан в сфере начисления и взимания платы за жилищно-коммунальные услуги, по мнению Уполномоченного, остается, как и в прошлые годы, приоритетной задачей.

В рамках исполнения полномочий по надзору за определением размера и внесением платы за жилищно-коммунальные услуги Службой государственного жилищного надзора Иркутской области (далее – Служба ГЖН) в 2018 году выявлено 686 нарушений.

Наиболее частыми нарушениями действующего законодательства, выявленными Службой ГЖН, являются нарушения при начислении платы за отопление, горячую/холодную воду, водоотведение и электрическую энергию, потребляемые при использовании и содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также при начислении платы за горячее/холодное водоснабжение в рамках индивидуального потребления.

По информации Службы ГЖН, по результатам ее работы управляющими и ресурсоснабжающими организациями, ТСЖ на лицевые счета жителей Иркутской области в 2018 году произведены возвраты денежных средств на сумму 3 610,4 тыс. руб.

По сведениям Службы по тарифам Иркутской области, по результатам контрольных мероприятий, проведенных в части проверки правильности применения тарифов на коммунальные услуги, предъявляемых гражданам,

сумма снижения платы граждан за коммунальные услуги за 2018 год составила 270,9 тыс. руб.

Вопрос правового просвещения в сфере жилищно-коммунальных отношений, в том числе вопросы, которые полномочно решать общее собрание собственников жилья, состав платы за жилое помещение и коммунальные услуги, порядок перерасчета за период временного отсутствия в жилом помещении, контроль качества оказываемых услуг, перерасчет за ненадлежащее оказание услуг – ответы на эти и многие другие вопросы должны знать жители области.

В настоящее время в регионе реализуется реформа в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами. Нельзя в этой связи не отметить высказывание Президента Российской Федерации (послание Федеральному Собранию, февраль 2019 года): «Но если все сведется к росту платы за вывоз мусора – это не работа, а профанация. Люди должны видеть, за что они платят немалые деньги, и какие реальные изменения происходят».

Как и в прошлые годы остается актуальным вопрос погашения (списания/оплаты) задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги, сформированной гражданами в связи с тяжелыми жизненными обстоятельствами. Сумма непосредственно задолженности, пени за несвоевременную оплату становятся тяжелым бременем наряду с текущими платежами.

Учитывая значительное количество обращений граждан, в которых они обозначают проблему сложности погашения задолженности за жилищно-коммунальные услуги, сформировавшейся вследствие стечения тяжелых жизненных обстоятельств, Уполномоченный обратился в Правительство Иркутской области с предложением о полном либо частичном возмещении расходов по поверке индивидуальных и общих (для коммунальной квартиры) приборов учета использования воды и электрической энергии отдельным категориям граждан.

На территории региона действует Положение о размере, условиях и порядке предоставления социальных выплат в целях частичного возмещения расходов по приобретению и установке индивидуальных и общих (для коммунальной квартиры) приборов учета использования воды и электрической энергии отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства от 19 октября 2011 года № 319-пп (далее – Положение).

Положение предусматривает предоставление указанных социальных выплат гражданам, относящимся к категориям населения, нуждающимся в особой поддержке и защите.

К ним в том числе относятся одиноко проживающие участники Великой Отечественной войны, инвалиды Великой Отечественной войны, одиноко проживающие пенсионеры, семьи, имеющие среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного в целом по области в расчете на душу населения, отдельная категория одиноких родителей, имеющих в составе семьи трех и более детей, не достигших возраста 18 лет.

Установленные приборы учета подлежат периодической поверке, что возлагает на данную категорию граждан дополнительные расходы.

Факт того, что при низком пенсионном обеспечении пенсионеры не всегда справляются с бременем оплаты жилищно-коммунальных услуг, был отмечен и в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год (раздел 5.4).

В случае истечения межповерочного интервала прибор учета считается вышедшим из строя, что влечет изменение размера оплаты за коммунальную услугу, в том числе, может повлечь увеличение для гражданина размера платы за коммунальную услугу и возникновение задолженности (подпункт «а» пункта 59, пункты 59 (2), 60, 81(12) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов).

Предложение Уполномоченного поддержано не было.

Граждане, обратившиеся к Уполномоченному, искренне не понимают, почему им помогли установить счетчики, но не помогают провести поверку.

По мнению Уполномоченного, полное либо частичное возмещение расходов по поверке индивидуальных и общих (для коммунальной квартиры) приборов учета использования воды и электрической энергии будет фактором, препятствующим возникновению (росту) задолженности граждан за коммунальные услуги и способствующим снижению социальной напряженности как в обществе в целом, так и в сфере жилищно-коммунального хозяйства в частности. Уполномоченный предлагает вернуться к рассмотрению этого вопроса.

Другой злободневный вопрос Уполномоченный уже обозначал в одном из своих Ежегодных докладов – вопрос замены ветхих сетей тепло-, водоснабжения и водоотведения, ветхих электрических сетей.

Он актуален и по итогам 2018 года.

По информации министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области (далее – министерство жилищной политики области), на 1 января 2019 года уровень износа объектов коммунальной инфраструктуры составил: теплоисточники – 53%; тепловые сети – 58%; водопроводные сети – 62%; канализационные сети – 66%; электрические сети – 58%.

Приведенные данные обосновывают актуальность замены ветхих сетей тепло-, водоснабжения, водоотведения, ветхих электрических сетей.

Вместе с тем если в предыдущие годы граждане в своих обращениях к Уполномоченному поднимали вопросы ремонта сетей водоснабжения, то в 2018 году поступило значительное количество обращений, касающихся необходимости организации на территории их населенных пунктов централизованного водоснабжения, организации надлежащего подвоза воды.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жительницы Мамонского муниципального образования гражданки К.: *«От Уполномоченного я и жители д. Малая Еланка и заимки Вдовино*

*Иркутского района ждем помощи в решении основных и необходимых вопросов...»*

Среди таких вопросов заявитель назвала и вопрос водоснабжения.

Согласно информации, предоставленной администрацией Иркутского районного муниципального образования, в целях осуществления возможности участия в государственных программах Иркутской области, разработана муниципальная программа «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережения в Иркутском районном муниципальном образовании» на 2018–2023 годы». В период с 2019 по 2020 год в рамках указанной программы планируется мероприятие по разработке проектно-сметной документации на строительство централизованных сетей водоснабжения и водоотведения с охватом нескольких муниципальных образований Иркутского района. Мероприятие по строительству объектов водоснабжения будет реализовано в период с 2012 по 2023 год при условии выделения субсидии из бюджета области.

Обращение по аналогичному вопросу поступило Уполномоченному от жителей с. Оек Иркутского района.

Министерством жилищной политики области в 2018 году и ранее, вплоть до 2019 года, реализовывалась подпрограмма «Чистая вода» на 2014–2020 годы государственной программы Иркутской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области» на 2014–2020 годы (табл. 1).

*Таблица 1*

*Финансирование подпрограммы «Чистая вода» на 2014–2020 годы*

| В рамках подпрограммы «Чистая вода» на 2014–2020 годы |  |                              |                             |                                |                                    |
|---|--|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| период  | общий объем финансирования (тыс. руб.) | областной бюджет (тыс. руб.) | местные бюджеты (тыс. руб.) | федеральный бюджет (тыс. руб.) | внебюджетные источники (тыс. руб.) |
| 2017  | 2 585 658,8                            | 629 321,5                    | 132 121,4                   | 1 029 100,9                    | 795 115,0                          |
| 2018  | 2 095 397,9                            | 485 085,9                    | 49 289,2                    | 1 164 992,8                    | 396 100,0                          |
| В рамках подпрограммы «Чистая вода» на 2019–2024 годы |  |                              |                             |                                |                                    |
| 2019  | 2 308 639,7                            | 437 851,0                    | 1 147 605,0                 | 312 983,7                      | 410 200,0                          |



С 1 января 2019 года действует подпрограмма «Чистая вода» на 2019–2024 годы государственной программы Иркутской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергоэффективности Иркутской области» на 2019–2024 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 11 декабря 2018 года № 915-пп. Программой на 2019 год предусмотрено финансирование в размере 2 308 639,7 тыс. руб., в том числе за счет средств областного бюджета – 437 851,0 тыс. руб. (что меньше уровня 2017, 2018 годов), за счет средств федерального бюджета – 1 147 605,0 тыс. руб., за счет планируемых средств местного бюджета – 312 983,7 тыс. руб., за счет средств иных источников – 410 200,0 тыс. руб.

Цель подпрограммы – обеспечение населения питьевой водой, соответствующей установленным требованиям безопасности и безвредности.

Подпрограмма включает реализацию мероприятий по развитию и модернизации объектов водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод и организации нецентрализованного холодного водоснабжения на территории муниципальных образований Иркутской области.

В 2018 году имело место снижение финансирования программы.

Программа содержит примечание: объемы финансирования подпрограммы ежегодно уточняются при формировании областного бюджета на очередной финансовый год исходя из возможностей областного бюджета и затрат, необходимых для реализации подпрограммы.

Бесспорно, в сравнении с 2015 годом, когда общий объем финансирования был определен в сумме 513 389,8 тыс. руб., в том числе средства областного бюджета – 89 020,7 тыс. руб., наблюдается увеличение финансирования программы. Однако Уполномоченный выражает надежду, что будет рассмотрен вопрос об увеличении объема финансирования программы, предусмотренного на 2019 и последующие годы.

Аналогичная ситуация отмечается в отношении организации надлежащего электроснабжения.

К Уполномоченному обратился житель д. Захаровка Тангизского муниципального образования (Чунский район) с просьбой оказать содействие в восстановлении электроснабжения населенного пункта.

*Из документов, приложенных к обращению, следует, что «в д. Захаровка проживает 28 человек. Ранее в населенном пункте располагалось подсобное хозяйство лесопромышленного комбината, которое в 1998 году закрыли, силовой трансформатор демонтировали и вывезли, а сети электроснабжения были разграблены. В настоящее время приходится пользоваться бензогенераторами, что очень дорого, так как цены на ГСМ немалые. В каждом дворе... своя станция...»*

Согласно информации, представленной в ответ на запрос Уполномоченного, администрация Тангизского муниципального образования принимает меры для подключения электроснабжения в населенный пункт от линии ДПР ВСЖД. Как информировал Уполномоченного заявитель, в настоящее время вопрос подключения населенного пункта к электроснабжению решается положительно.

Уполномоченный выражает надежду, что мероприятия будут реализованы и электроснабжение населенного пункта восстановлено.

В сводном отчете о реализации мер по вопросам, обозначенным в докладе «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека в гражданина в Иркутской области в 2017 году», информации по разделу «2.5. Права граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг» не имеется. Уполномоченный выражает надежду, что в 2019 году подобная ситуация будет исключена.

## **2.7. Права граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах**

Региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области, утвержденная

постановлением Правительства Иркутской области от 20 марта 2014 года № 138-пп, с учетом изменений, внесенных в 2018 году (постановление Правительства Иркутской области от 14 марта 2018 года № 195-пп, постановление Правительства Иркутской области от 3 июля № 485-пп), включает 14 729 многоквартирных домов, расположенных на территории 125 муниципальных образований Иркутской области (далее – Региональная программа).

В период 2015–2017 годов выполнен капитальный ремонт общего имущества:

в 2015 году – в 95 домах на сумму 335,2 млн руб.;

в 2016 году – в 143 домах на сумму 823,9 млн руб.;

в 2017 году – в 274 домах на сумму 1,03 млрд руб.

Согласно информации Фонда капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области (далее – Фонд капитального ремонта) в 2018 году выполнено 954 вида работ на 449 многоквартирных домах (из плана 830 домов, 2 787 видов работ).

Данная информация соотносится с информацией министерства жилищной политики области: по состоянию на 1 января 2019 года полностью завершены работы по капитальному ремонту в 449 многоквартирных домах, в том числе в 280 многоквартирных домах работы полностью оплачены, по остальным домам оплата осуществляется в настоящее время.

Кроме того, продолжается проведение работ в 279 домах.

В отношении многоквартирных домов, по которым электронные аукционы не состоялись и не выбрана подрядная организация (23 дома), планируется повторно в 2019 году объявить аукционы в рамках реализации краткосрочного плана на 2019 год.

По разным причинам ремонт не проводился в 79 многоквартирных домах. В некоторых из них ремонтные работы не были выполнены в связи с недопуском подрядных организаций к общему имуществу в многоквартирном доме. В отношении ряда домов установлены факты

невозможности проведения капитального ремонта, организована работа по определению сроков проведения ремонта. Данные дома будут перенесены в рамках региональной программы на более поздний период.

В результате за весь период действия программы на территории области, по состоянию на 31 декабря 2018 года отремонтирован 961 дом.

Необходимо отметить, что по информации, размещенной 28 декабря 2018 года на сайте Фонда капитального ремонта Красноярского края\*, в этом регионе сдан полторатысячный дом с момента реализации программы капремонта в крае.

Актуальным остается вопрос собираемости взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах. По информации Фонда капитального ремонта, общая собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества, за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года составляет 68,47%. Общая собираемость взноса за 2018 год составляет 75,85%, что значительно ниже общероссийского уровня: собираемость по России, согласно данным сайта «Реформа ЖКХ», составляет 95,21%.

Собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества, который подлежал оплате гражданами, за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года составила 67,08% (по состоянию на 31 декабря 2016 года – 62,12%).

Максимальный процент собираемости взносов – в г. Свирске (83,78%). Муниципальное образование остается лидером в этой позиции с 2015 года.

Минимальный уровень собираемости – в Ольхонском районе (7,35%).

Лидер по данной позиции на протяжении нескольких лет – Нукутский район; в настоящее время в группе территорий с процентом собираемости до 30%.

Меньше 40% уровень собираемости в Аларском (37,85%), Осинском (37,12%), Чунском (36,84%), Балаганском (35,45%), Усть-Кутском (32,75%),

---

\* См.: <http://www.fondkr24.ru/feeds/news/v-krasnoyarskom-krae-sdan-polutoratyisyachnyj-dom/>

Киренском (29,08%), Бодайбинском (26,70%), Шелеховском (25,98%), Нукутском (24,73%), Качугском (24,63%), Куйтунском (24,38%) районах.

Низкий уровень собираемости наблюдается в Усть-Удинском (18,29%), Боханском (17,08%), Мамско-Чуйском (10,73%) и Ольхонском районах (7,35%).

Согласно сведениям Управления Федеральной службы судебных приставов России по Иркутской области, общая сумма, взысканная с граждан в качестве взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в принудительном порядке, составила в 2018 году 7,3 млн руб., что в несколько раз больше, чем в 2017 году (2,6 млн руб.), в 2016 году (1,9 млн руб.).

Однако принудительное взыскание взносов не должно стать единственной мерой. Необходимо добиваться осознанного исполнения гражданами – собственниками жилья – обязанности по уплате взносов, в том числе путем активной просветительской работы, качественным ремонтом домов, надлежащей оплатой взносов за помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

Показательным является ситуация в г. Черемхово: собираемость взноса, подлежащего уплате гражданами, превышает собираемость за помещения, находящиеся в муниципальной собственности.

Проблема задолженности по взносам за помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, обозначалась Уполномоченным в докладах, изданных по итогам 2016, 2017 годов: он настоятельно рекомендовал органам власти принять исчерпывающие меры для ее решения.

Нельзя не отметить повышение уровня собираемости взносов в этой части, однако проблема еще требует к себе внимания.

В целом, за помещения, находящиеся в муниципальной собственности, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1

сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года составила 89,06% (по итогам 2017 года – 86,55%).

Наименьший уровень собираемости взносов в Эхирит-Булагатском (18,55%) и Мамско-Чуйском (29,76%) районах, в г. Бодайбо (29,69%) и в г. Черемхово (38,20%).

Не производилась совсем оплата взносов за помещения, находящиеся в муниципальной собственности, расположенные в Аларском и Усть-Удинском районах. Органами местного самоуправления сформирована задолженность в размере 52 327,47 руб. и 44 594,00 руб. соответственно.

За помещения, находящиеся в собственности Иркутской области, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года составила 94,07% (по итогам 2017 года – 89,50%). За помещения, находящиеся в федеральной собственности, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года составила 61,48% (по итогам 2017 года – 60,24%).

По информации Фонда капитального ремонта, за несвоевременную уплату взносов на капитальный ремонт по помещениям, находящимся в муниципальной собственности, начислено пени 3 142 431,02 руб.

И хотя пени, уплаченные собственниками помещений в связи с ненадлежащим исполнением ими обязанности по уплате взносов на капитальный ремонт, наряду со взносами на капитальный ремонт, включаются в фонд капитального ремонта и должны быть использованы по целевому назначению, эти денежные средства могли остаться в бюджетах муниципальных образований и быть направлены на решение вопросов местного значения.

Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области погасить задолженность по взносам на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах (при ее наличии) и обеспечить своевременное внесение текущих

платежей, в соответствии с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации.

Актуальными по итогам 2018 года становятся проблемы, связанные с осуществлением капитального ремонта, его стоимостью и качеством, целевым использованием денежных средств.

Постановлением Правительства Иркутской области от 20 октября 2014 года № 510-пп (в редакции от 31 июля 2017 года) (далее – постановление Правительства Иркутской области № 510-пп) в рамках реализации полномочий, определенных частью 4 статьи 190 Жилищного кодекса Российской Федерации, установлен размер предельной стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, которая может оплачиваться региональным оператором за счет средств фонда капитального ремонта, сформированного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт.

Приказом Минстроя России от 7 сентября 2017 года № 1202/пр утверждены Методические рекомендации по определению размера предельной стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, в том числе являющихся объектами культурного наследия (далее – Методические рекомендации). Они определяют рекомендуемый общий порядок определения указанной предельной стоимости.

С учетом того, что постановление Правительства Иркутской области № 510-пп издано до утверждения Методических рекомендаций, последние изменения в него внесены также до их утверждения. К тому же они носят рекомендательный характер. Тем не менее, возникает вопрос о соотношении нормативного правового акта области с указанными рекомендациями о том, оценивался ли областной нормативный правовой акт и установленные им размеры предельной стоимости на предмет учета Методических рекомендаций.

Преамбула правового акта Правительства области содержит только указания на нормы, наделяющие полномочием принять данный правовой акт, но не позволяет установить основания определения обозначенных им размеров предельной стоимости.

Уполномоченный предлагает рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в постановление Правительства Иркутской области № 510-пп, исходя из положений Методических рекомендаций.

В 2018 году в почте Уполномоченного были обращения граждан о нарушениях, допускаемых при проведении работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Так, одна из заявительниц, обратившись к Уполномоченному, указывала, что *«при проведении работ по ремонту крыши было снято покрытие и демонтирован утеплитель, результатом чего стало проникновение осадков на чердак, образование конденсата по всему периметру ее квартиры, расположенной на верхнем этаже дома»*.

После обращения Уполномоченного к руководителю Фонда капитального ремонта Константину Рассолову с предложением принять меры для разрешения обозначенной заявительницей ситуации, была проведена проверка с участием представителя Фонда капитального ремонта, подрядной организации, собственника, организации, оказывающей услуги строительного контроля, и приняты меры по ее результатам: нарушения устранены, нанесенный вред возмещен произведенными в квартире ремонтными работами.

При актуальности вопросов качества проведенного ремонта и целевого использования средств Положение о порядке осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Иркутской области, и обеспечением сохранности этих средств, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 28 марта 2014 года № 171-пп (в ред. от 15 февраля



2018 года) (далее – Положение), не содержит нормы о том, что Служба ГЖН вправе осуществлять контроль соответствия объема и видов оказанных услуг и (или) выполненных работ объему, предусмотренному соответствующим договором о выполнении работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Данное Положение было исключено изменениями, внесенными постановлением Правительства Иркутской области от 21 октября 2016 года № 682-пп.

Уполномоченный полагает необходимым рассмотрение вопроса о возвращении к ранее действовавшей редакции Положения.

Актуальным, требующим принятия мер, по мнению Уполномоченного, остается вопрос технического состояния домов, включенных в Региональную программу.

В ежегодных докладах по итогам работы за 2015, 2016, 2017 годы Уполномоченный отмечал необходимость объективной и своевременной оценки состояния многоквартирных домов, включенных в Региональную программу. Исходя из данных, предоставленных Уполномоченному Фондом капитального ремонта, в феврале 2017 года 1 287 многоквартирных домов, включенных на тот момент в Региональную программу, имели 70 и более процентов общего износа конструктивных элементов.

По данным, предоставленным Уполномоченному Фондом капитального ремонта в феврале 2018 года, ориентировочно 1 500 многоквартирных домов, включенных в вышеназванную Региональную программу, фактически по состоянию на 31 декабря 2017 года являлись аварийными, но не были признаны таковыми.

Уполномоченный обозначал в своих Докладах по итогам 2016, 2017 годов имеющиеся, по его мнению, варианты решения проблемы. Например, не включать на основании статьи 168 Жилищного кодекса Российской Федерации в Региональную программу многоквартирные дома, физический износ основных конструктивных элементов (крыша, стены, фундамент)

которых превышает 70%, 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. Или организовать работу по обследованию многоквартирных домов на предмет их аварийности, используя установленные законодательством механизмы.

На территории Иркутской области реализуется второй вариант решения этого вопроса.

Согласно направленной Уполномоченному информации Первого заместителя Губернатора Иркутской области – председателя Правительства Иркутской области Р.Н. Болотова (исх. № 02-09-6348/17 от 15 декабря 2017 года), в 2017 году постановлением Правительства Иркутской области от 16 августа 2017 года № 542-пп из Региональной программы исключены 255 многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу.

Согласно информации, изложенной в Отчете о деятельности министерства жилищной политики области за 2018 год<sup>\*</sup>, в целях обеспечения своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории региона была организована работа по реализации мониторинга технического состояния многоквартирных домов:

– от службы государственного жилищного надзора Иркутской области и Фонда капитального ремонта были получены перечни многоквартирных домов, имеющих признаки аварийности;

– данные перечни направлены в органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в целях организации работы

---

<sup>\*</sup> См.: [http://irkobl.ru/sites/gkh/about/otchet\\_about\\_work/](http://irkobl.ru/sites/gkh/about/otchet_about_work/)

по признанию указанных многоквартирных домов аварийными.

По результатам проведенного анализа из Региональной программы капитального ремонта исключено 68 домов.

Однако, с учетом соотношения цифр, есть основания для вывода об актуальности вопроса о необходимости мониторинга технического состояния домов.

Уполномоченный рекомендует органам власти продолжить мониторинг технического состояния домов, включенных в Региональную программу, для своевременного решения вопроса об их аварийности, переносе срока ремонта на более ранние сроки.

К Уполномоченному в 2018 году часто обращались жители области в возрасте старше 70 лет с вопросами о компенсации взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Это показывает, что данный вопрос по-прежнему требует разъяснений.

Кроме того, как представляется, многие жители Иркутской области не обладают минимально необходимым уровнем знаний в области жилищного законодательства. Необходимы выездные мероприятия, встречи с жителями, разработка и распространение обучающих программ, которые позволят жителям сформировать навыки оценки качества проводимых работ на этапе ремонта и после его завершения.

Конечно, можно оперировать цифрами и констатировать рост собираемости взносов, увеличение количества отремонтированных домов, но за цифрами и показателями нельзя забывать о том, что с течением времени жилищный фонд ветшает. Качественное жилье – то, в чем заинтересованы и органы власти, и сами граждане. Исходя из этого, реально оценивая ситуацию, и должны приниматься необходимые меры, в том числе для осознанного вовлечения граждан в процесс капитального ремонта домов, фактически в процесс сохранения надлежащего состояния этих домов. На это должно быть направлено эффективное рабочее взаимодействие граждан,

власти в целях сохранения жилищного фонда на территории региона в надлежащем состоянии.

В сводном отчете о реализации мер по вопросам, обозначенным в Докладе «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека в гражданина в Иркутской области в 2017 году» информации по разделу «2.6. Права граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» не имеется. Уполномоченный выражает надежду, что в 2019 году подобная ситуация будет исключена.

### **3. О некоторых вопросах реализации прав граждан, предусмотренных статьей 36 Конституции Российской Федерации**

Истекший год выявил еще два вопроса, характерных для региона, требующих законодательного разрешения на федеральном уровне. Данные вопросы связаны с реализацией права собственности на земельные участки, расположенные на территории центральной экологической зоны озера Байкал и на территории Прибайкальского национального парка.

В поступивших в адрес Уполномоченного обращениях граждане жаловались на практически полный запрет строительства в прибрежных территориях, где они годами жили, в связи с установлением границ водоохранной зоны на удалении 60 километров от озера Байкал. Об этом же еще летом 2017 года жители острова Ольхон рассказали по «прямой линии» Президенту Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства показал следующее. Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ) для сохранения этого величайшего природного достояния выделяет центральную экологическую зону, которая включает в себя озеро Байкал с островами, прилегающие к нему водоохранную зону и особо охраняемые природные территории. В развитие

этого Закона постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» устанавливает запрет на «строительство зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых не связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения и особых экономических зон туристско-рекреационного типа, с системами жизнеобеспечения и обеспечения экологической безопасности существующих промышленных, жилых и рекреационных объектов, с осуществлением видов деятельности, разрешенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, а также строительство зданий и сооружений (или их частей) на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек».

Статьей 3 Федерального закона № 94-ФЗ (в редакции, действовавшей до 28 июня 2014 года) было установлено, что границы Байкальской природной территории и экологических зон (центральной экологической зоны, буферной экологической зоны, экологической зоны атмосферного влияния) утверждает Правительство Российской Федерации по представлениям органов государственной власти Республики Бурятия, Иркутской области, Читинской области, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. По смыслу этой нормы следовало, что граница водоохранной зоны за пределами территории Прибайкальского национального парка совпадает с границей центральной экологической зоны озера Байкал и фактически должна утверждаться по представлениям органов государственной власти Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

28 июня 2014 года вступили в силу изменения в указанный Закон. Часть 1 статьи 3 дополнена абзацем следующего содержания: «Границы водоохранной зоны и границы рыбоохранной зоны озера Байкал

утверждаются Правительством Российской Федерации». В соответствии с этой нормой принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 года № 368-р «Об утверждении границ водоохранной и рыбоохранной зон озера Байкал» (далее – Распоряжение Правительства РФ № 368-р).

Таким образом, в Федеральном законе № 94-ФЗ усматривается противоречие между положениями части 2 статьи 2, определяющей понятие «центральная экологическая зона» как территорию, которая включает в себя озеро Байкал с островами, прилегающую к озеру Байкал водоохранную зону, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал», абзаца первого части 1 статьи 3, в соответствии с которым «Правительство Российской Федерации по представлениям органов государственной власти Республики Бурятия, органов государственной власти Иркутской области, органов государственной власти Забайкальского края утверждает границы Байкальской природной территории и экологических зон – центральной экологической зоны, буферной экологической зоны, экологической зоны атмосферного влияния», и положением абзаца второго части 1 статьи 3: «Границы водоохранной зоны и границы рыбоохранной зоны озера Байкал утверждаются Правительством Российской Федерации».

Указанным выше распоряжением Правительства Российской Федерации № 368-р границы водоохранной зоны озера Байкал определены в пределах порядка 60 километров от уреза воды. 26 марта 2018 года, после обращения жителей острова Ольхон к Президенту России, в это распоряжение внесено изменение, согласно которому граница водоохранной зоны озера сократилась до 200–300 метров, в зависимости от рельефа местности. Однако фактически ситуация не изменилась, что и порождает жалобы граждан: в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 года № 17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ

прибрежных защитных полос водных объектов» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 17) границы водоохранных зон и границы прибрежных защитных полос водных объектов считаются установленными с даты внесения сведений о них в государственный кадастр недвижимости. До настоящего времени в государственном кадастре недвижимости содержатся сведения из первоначальной редакции распоряжения Правительства Российской Федерации № 368-р, тогда как сведения об изменениях в распоряжении Правительства Российской Федерации № 368-р в кадастр до сих пор не внесены, что позволяет говорить о том, что граница водоохранной зоны озера Байкал в настоящее время по-прежнему составляет порядка 60 километров от уреза воды.

В пределы центральной экологической зоны озера Байкал попали десятки населенных пунктов. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 года № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» установлен полный запрет на строительство зданий и сооружений, не связанных с развитием туризма. Соответственно, жители населенных пунктов, расположенных на Байкале, в случае утраты жилья в силу признания его аварийным и подлежащим сносу, будут вынуждены покинуть побережье Байкала из-за запрета на строительство нового жилья.

Как было отмечено Уполномоченным, законодательного разрешения на федеральном уровне также требуют вопросы, связанные с реализацией гражданами права собственности на земельные участки, расположенные на территории Прибайкальского национального парка.

В обращении гражданина П. указано, что исковые требования прокурора Ольхонского района о лишении его и других собственников земельных участков были основаны на том, что их земельные участки находятся на территории Прибайкальского национального парка.

Прибайкальский национальный парк образован постановлением Совета

Министров РСФСР № 71 от 13 февраля 1986 года «О создании Прибайкальского государственного природного национального парка». В его состав была передана определенная территория без изъятия из хозяйственной деятельности.

В соответствии с Конституцией РСФСР от 12 апреля 1978 года основу экономической системы РСФСР составляла социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности. В исключительной собственности государства находились земля, ее недра, воды, леса. Таким образом, вся территория образованного Прибайкальского государственного природного национального парка принадлежала на праве собственности государству.

Федеративным договором от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» предусмотрено, что разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории относятся к предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов.

В соответствии с Конституцией 1993 года в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В статье 72 Конституции Российской Федерации указано, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории относятся к предметам совместного ведения



федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов.

В первоначальных редакциях Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) было указано, что земля, воды, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами, и что в отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников.

Национальные парки имели исключительное право приобретения указанных земель за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников.

Статьей 14 первой редакции указанного Федерального закона устанавливалось, что национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение соответствующих территорий субъектов Российской Федерации к объектам федеральной собственности, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

В соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ до 28 декабря 2013 года образование национальных парков на определенной территории должно было происходить исключительно с согласия государственных органов соответствующего субъекта Российской Федерации.

Уточнение границ Прибайкальского национального парка началось только в 2011 году с созданием землеустроительного дела. Сведения в государственный кадастр недвижимости о территории Прибайкальского национального парка не внесены до сих пор.

В настоящее время на территории Прибайкальского национального парка расположены несколько населенных пунктов, жители которых, в силу отсутствия нормативно оформленных границ национального парка, добросовестно приобрели право собственности на земельные участки.

В результате внесения изменений в Федеральный закон № 33-ФЗ, вступивших в силу 13 декабря 1995 года, из статьи 12 была исключена норма о том, что на территории национальных парков могут находиться земельные участки иных собственников. Таким образом, возникло правовое основание для судебного лишения добросовестных приобретателей принадлежащих им земельных участков и сноса построенных на данных участках жилых домов.

Уполномоченный отмечает, что в 2018 году органами государственной власти Иркутской области проведена большая работа по вопросам охраны озера Байкал. Губернатором Иркутской области в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также в Министерство экономического развития Российской Федерации, в целях скорейшего решения вопросов нормативного регулирования жизнедеятельности на Прибайкальской территории, обеспечения сохранения уникальной экосистемы озера Байкал и создания условий для социально-экономического развития территории, был направлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования охраны озера Байкал», а также проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

В частности, указанным законопроектом предложено установить в Федеральном законе «Об охране озера Байкал» положение о том, что границы озера Байкал как объекта, включенного в Список всемирного наследия, признаются по границам центральной экологической зоны Байкальской природной территории, за исключением территорий пяти населенных пунктов (Бабушкин, Байкальск, Култук, Северобайкальск,

Слюдянка), а также внести в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации дополнение, исключающее режим ограничения в обороте для земельных участков, находящихся в границах озера Байкал, как объекта, включенного в Список всемирного наследия.

Учитывая изложенное, Уполномоченный полагает целесообразным и своевременным внесение органами государственной власти Иркутской области указанных выше проектов федерального закона и постановления, так как соответствующие коррективы в действующее федеральное законодательство позволят соблюсти законные права и интересы местного населения, без причинения ущерба охраняемым природным территориям.

## **4. Право на социальную защиту и помощь**

### **4.1. Обеспечение прав граждан с ограниченными возможностями здоровья**

Люди с ограниченными возможностями здоровья в нашем обществе имеют равные права с остальными группами населения, в соответствии с нормами международного и конституционного отечественного права. Понятие «инвалид» законодательно закреплено Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ): это лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты.

По данным Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области, на 1 января 2018 года в регионе проживало 221 022 человека, имеющих инвалидность, что составляет более 9% от общей

численности населения области, в том числе 12 811 детей-инвалидов в возрасте до 18 лет.

Обращения к Уполномоченному граждан, имеющих инвалидность, составляют значительную часть из общего числа обращений. В 2018 году в аппарат Уполномоченного поступило 188 жалоб от людей с ограниченными возможностями здоровья (в 2017 году – 115, 2016 году – 190).

Практически все обращения были признаны обоснованными. Анализ причин, порождающих жалобы этой категории граждан, показывает, что система обеспечения, соблюдения и защиты прав инвалидов нуждается в совершенствовании и внимании со стороны региональных властей и органов местного самоуправления.

Одной из самых острых проблем из года в год остается систематическое нарушение права многих инвалидов на санаторно-курортное лечение из-за проблем с обеспечением путевок. По состоянию на 1 января 2019 года в регистре Отделения Пенсионного фонда по Иркутской области состоит на учете 18 408 граждан, которые не отказались от набора социальных услуг в части предоставления санаторно-курортной путевки. Время ожидания путевки может достигать трех лет, а в некоторых случаях данная категория граждан вовсе остается без лечебно-профилактической помощи из-за недостаточного финансирования: в соответствии с Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации» в соответствующем календарном году Фонд имеет право обеспечить граждан – получателей социальных услуг путевками на санаторно-курортное лечение только в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели из средств федерального бюджета. А объем этих бюджетных ассигнований весьма ограничен.

По данным Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – региональное отделение Фонда), количество стоящих на учете на получение санаторно-курортной путевки по состоянию на 1 января 2019 года составляет 14 805 граждан.

Однако в 2018 году были обеспечены путевками только 3 850 человек (в 2017 году – 3 764, в 2016-м – 3 929). Потребность в финансировании для полного обеспечения путевками составляет 403 088, 0 тыс. руб.

Таким образом, финансирование, поступающее из федерального бюджета, позволяет реализовать право на санаторно-курортное лечение только 26% от общего числа граждан, имеющих право на предоставление путевки.

Такое недофинансирование приводит к увеличению очередей льготных категорий граждан и, как результат, к отказу граждан от получения набора социальных услуг в связи с утратой доверия к государственной системе социальной защиты и, как следствие, – ухудшению здоровья граждан.

Уполномоченный и ранее в своих докладах указывал на то, что органы государственной власти региона должны обратиться в Правительство Российской Федерации по вопросу увеличения финансирования государственного обязательства – санаторно-курортного лечения федеральных льготников нашего региона. Кроме того, целесообразно законодательно гарантировать возможность денежной компенсации в случае приобретения путевки на санаторно-курортное лечение за счет средств инвалида.

К Уполномоченному обратилась гражданка Ф., инвалид 3 группы, по вопросу предоставления путевки на санаторно-курортное лечение. В мае 2018 года, после подачи всех необходимых документов, ею была получена путевка на санаторно-курортное лечение в санаторий. Лечение было начато 7 мая 2018 года, но 10 мая заявитель в результате несчастного случая (падение в душевой санатория) получила перелом плечевой кости и не смогла его продолжить. Администрацией санатория было предложено продолжить реабилитацию 19 сентября 2018 года, однако впоследствии ей в этом отказали.

По данному вопросу Уполномоченный обратился в региональное отделение Фонда с просьбой рассмотреть сложившуюся ситуацию. В ответе

управляющего регионального отделения Фонда Я.В. Соболев сообщает, что гражданка Ф. была обеспечена путевкой на санаторно-курортное лечение, соответственно, данная услуга считается предоставленной, в связи с чем повторное предоставление путевки не представляется возможным.

Уполномоченный считает, что фактически гражданка Ф. не смогла реализовать свое право на получение государственной социальной помощи по независящим от нее обстоятельствам, основная цель санаторно-курортного лечения – профилактика основных заболеваний инвалида – не была достигнута.

Необходимо также совершенствование организации ремонта и замены инвалидных колясок, протезно-ортопедических изделий (ПОИ) и других технических средств реабилитации (ТСР).

По информации регионального отделения Фонда, в 2018 году на осуществление ремонта ТСР и ПОИ поступило 53 заявления (в 2017 году – 106 заявлений), на досрочную замену – 67 заявлений (в 2017 году – 29 заявлений). Проведено 124 медико-технических экспертиз (в 2017 году – 113). Количество исполненных заявок на ремонт ТСР и ПОИ – 51 (в 2017 году – 88), досрочная замена ТСР и ПОИ – 40 (в 2017 году – 25).

Законодательство дает право гражданину не принимать средство реабилитации и потребовать его замены в случае, если оно не удовлетворяет гражданина по качественным характеристикам или индивидуальным особенностям, т. е. не соответствует тем требованиям, которые были указаны в индивидуальной программе реабилитации или абилитации (далее – ИПРА) инвалида. Однако даже если инвалид информирован об этом, он зачастую рад и такой «синице в руках», поскольку обоснованно опасается, что в случае отказа может не получить ТСР вообще.

Проводя анализ поступающих обращений, необходимо отметить, что большое количество жалоб за 2018 год поступили в адрес Уполномоченного по поводу отказа медицинских учреждений в выдаче направлений для освидетельствования в Главное бюро медико-социальной экспертизы

Иркутской области (далее – ГБ МСЭ), а также по поводу качества подготовки данных направлений. Такая ситуация приводит к затягиванию процесса установления инвалидности и, как следствие, потере времени в оформлении пенсионных выплат и социальной помощи, а в целом – к нарушению права на реабилитацию.

По информации ГБ МСЭ, отмечается снижение количества направлений на МСЭ, за три года темп убыли составил 10,2%.

К Уполномоченному обратилась гражданка В. с просьбой разъяснить дальнейшие действия в связи с отказом поликлиники в выдаче направления на МСЭ. По словам заявительницы, она *«обратилась к своему лечащему врачу с просьбой направить ее на МСЭ, так как имеет заболевание, при котором может быть установлена группа инвалидности. Сотрудниками медицинского учреждения в просьбе было отказано устно»*.

Уполномоченным гражданке В. был разъяснен порядок, при котором в случае отказа медицинской организации в оформлении направления на МСЭ они должны выдать справку об отказе, на основании которой гражданин (либо законный представитель) имеет право обратиться в бюро МСЭ самостоятельно с представлением имеющихся медицинских документов.

В. было разъяснено, что специалисты бюро МСЭ проводят осмотр гражданина и по его результатам составляют программу дополнительного обследования гражданина и проведения реабилитационных или абилитационных мероприятий, после выполнения которой рассматривают вопрос о наличии у него ограничений жизнедеятельности. Освидетельствование проводится по письменному заявлению гражданина (его законного представителя) с приложением медицинских документов, подтверждающих нарушение здоровья, и других документов, характеризующих социально-бытовой, образовательный, профессионально-трудовой статусы гражданина.

После повторного обращения гражданки В. в медицинскую организацию направление ей на МСЭ было оформлено и направлено в ГБ МСЭ, после чего была установлена 2 группа инвалидности.

Или, например, к Уполномоченному обратилась гражданка К. в интересах своего отца, которому поликлиникой было подготовлено направление для освидетельствования в ГБ МСЭ. При приеме сотрудниками ГБ МСЭ были выявлены недочеты в направлении (не было печати, подписи узкого специалиста).

В таких ситуациях Уполномоченный нередко выступает координатором между медицинскими организациями и ГБ МСЭ для устранения и скорейшего решения вопросов по установлению гражданам инвалидности.

Халатное отношение врачей в данном вопросе приводит к нарушению прав граждан, что провоцирует большое количество жалоб. Уполномоченный считает, что министерству здравоохранения Иркутской области необходимо усилить контроль за полнотой заполнения медицинских документов при направлении граждан на МСЭ.

В том числе и ранее Уполномоченный в своем Докладе выражал необходимость в установлении обязанности для сотрудников медицинских организаций разъяснять гражданам их право на самостоятельное обращение в ГБ МСЭ в случае отказа выдачи соответствующего направления.

Также граждане обращаются к Уполномоченному, выражая свое несогласие с решением бюро МСЭ по вопросам снятия, снижения группы инвалидности.

К Уполномоченному обратилась гражданка Р., пояснившая, что в 2017 году ей была установлена 3 группа инвалидности впервые. При прохождении переосвидетельствования заявительнице была выдана программа дополнительного обследования, которая предполагала проведение консультации в экспертном составе, но очная МСЭ не проводилась. Гражданке Р. была выдана справка об отказе в установлении инвалидности. При этом даты выдачи справки о результатах проведения



медико-социальной экспертизы и даты ее проведения не соответствовали действительности.

По инициативе Уполномоченного по данному обращению в ГБ МСЭ было проведено служебное расследование, в результате заявительнице была установлена 3 группа инвалидности.

Стоит отметить, что ГБ МСЭ во многих случаях обеспечивает пересмотр решений нижестоящих бюро в пользу заявителей. В 2018 году по обжалованию отменено 106 решений (в 2016 году – 65). Доля отмененных решений от числа освидетельствований в порядке обжалования также растет: в 2016 году – 6,8%, в 2017 году – 8,2%, в 2018-м – 10,6%.

Не менее значимой остается проблема обеспечения доступной среды для граждан с ограниченными возможностями здоровья. На территории Иркутской области с 2014 года действует подпрограмма «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2014–2020 годы государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2014–2020 годы, которая была разработана в строгом соответствии с государственной программой Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы.

Однако, несмотря на проводимую работу по решению проблем инвалидов и других маломобильных групп населения, в настоящее время в Иркутской области окончательно не сформирована система безбарьерной среды жизнедеятельности инвалидов для интеграции их в обществе, организационно-методического и информационного обеспечения данной проблемы.

Объекты социальной инфраструктуры не полностью приспособлены для людей с ограниченными возможностями здоровья не только с технической точки зрения, но и на уровне процедур и регламентов функционирования соответствующих служб.

По информации прокуратуры Иркутской области, в ходе прокурорских проверок по обеспечению равных возможностей в реализации своих прав

гражданам с инвалидностью выявлены многочисленные нарушения, в том числе и по реализации подпрограммы «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения». Так, министерством жилищной политики области не разработана методика расчета целевых показателей данной подпрограммы. Соответственно, оценить результаты использования бюджетных средств невозможно. Однако в отчет об исполнении программы «Социальная поддержка населения» на 2014–2020 годы этот показатель был включен как достигнутый.

Также некоторыми органами местного самоуправления не были созданы комиссии по обследованию жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды, для обеспечения условий их доступности.

Постановлением Правительства Иркутской области от 2 ноября 2018 года № 800-пп утверждена государственная программа Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2019–2024 годы, в рамках которой продолжится реализация подпрограммы «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2019–2024 годы.

Несмотря на продление государственной программы, многие проблемы, с которыми сталкиваются граждане с ограниченными возможностями здоровья в повседневной жизни, так и остаются нерешенными. Не последнее место среди этих проблем занимает обеспечение доступа к объектам социальной инфраструктуры.

В прошедшем году Уполномоченный обращал внимание на доступ граждан с инвалидностью в здание Иркутского областного психоневрологического диспансера по ул. Сударева, 6. На сегодняшний день ситуация так и не изменилась: пандус возле указанного учреждения ведет к закрытой двери, поручни и кнопка вызова персонала отсутствуют. Та же проблема с надземным пешеходным переходом в районе курорта «Ангара», который оборудован подъемными устройствами для инвалидов и

маломобильных групп населения, но воспользоваться фактически ими нельзя по техническим причинам.

Одним из важнейших направлений в формировании безбарьерной среды жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения является транспортная доступность.

На территории Иркутской области в настоящее время функционирует 31 объект транспортной инфраструктуры, в том числе 1 автовокзал и 2 автостанции, 7 аэропортов, 21 железнодорожный вокзал.

Основной проблемой является недостаточная адаптация данных объектов к потребностям инвалидов. Практически все они лишь частично приспособлены для обслуживания этой категории граждан.

Например, парковочные места для инвалидов возле здания Иркутского аэропорта находятся в 130 метрах от входа в учреждение, несмотря на рекомендованные санитарными нормами и правилами не более 50 метров («СП 59.13330.2012 Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001»). В самом здании аэропорта отсутствуют стойки регистрации, приспособленные для инвалидов-колясочников, а раковины в туалете для инвалидов находятся на высоте 85 сантиметров, в то время как по действующим нормам для инвалидов-колясочников раковины должны располагаться на высоте 75 сантиметров.

В целях повышения доступности городского общественного транспорта для инвалидов и других маломобильных групп населения приобретено 57 специальных автобусов и 19 троллейбусов, оснащенных оборудованием для облегчения посадки и высадки инвалидов (аппарелью, оборудованными местами для инвалидов на колясках, откидным трапом для заезда инвалидной коляски, креплениями одной инвалидной коляски на накопительной площадке), аудиоинформацией оборудовано 188 единиц транспорта (автобусов, троллейбусов и трамваев).

При этом в Иркутске ежедневно выходит на линию 141 муниципальный автобус, 45 трамваев, 58 троллейбусов и около 1 000 коммерческих автобусов. Необходимо отметить, что большое количество транспорта приходится на долю коммерческого, и зачастую перевозчики не хотят тратить дополнительные денежные средства на адаптацию подвижного состава; как следствие, люди с инвалидностью и маломобильные категории граждан не могут воспользоваться данным транспортом.

Уполномоченный считает, что при выборе перевозчиков необходимо предусматривать в контрактах условия об обязанности по обустройству транспортных средств для инвалидов-колясочников, людей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, слуха или зрения – кнопками вызова водителя, световыми табло и громкоговорителями, оповещающими названия остановок, и т. д.).

Отдельно следует остановиться на проблеме занятости инвалидов. Статья 37 Конституции Российской Федерации гласит: «Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию без какой-либо дискриминации».

Филиалами ГБ МСЭ по Иркутской области Минтруда России в 2018 году разработано и выдано 38 284 – ИПРА инвалидам в возрасте 18 лет и старше.

Нуждаемость в содействии в трудоустройстве – у 15 645 человек (40,8%) (1 группа – 296; 2 группа – 6 683; 3 группа – 8 666); 13 427 инвалидов проинформированы о возможности трудоустройства путем постановки на учет в органах занятости.

В 171 случае даны рекомендации по оснащению специального рабочего места для трудоустройства инвалида, из них одна рекомендация для инвалида 1 группы по зрению, для инвалидов по слуху – 10 рекомендаций, 57 рекомендаций – гражданам с нарушением опорно-двигательного аппарата, передвигающимся с использованием кресла-коляски, и с прочими нарушениями – 77 рекомендаций.

В рамках межведомственного соглашения между министерством труда и занятости Иркутской области, министерством образования Иркутской области, ГБ МСЭ Иркутской области Минтруда России продолжается работа с центрами занятости населения Иркутской области по принципу «в одно окно». Специалисты службы занятости населения участвуют в формировании ИПРА инвалида при проведении МСЭ в части определения условий профессионального обучения и трудовой деятельности.

К сожалению, работодателями допускаются нарушения трудовых прав инвалидов.

Так, по информации прокуратуры Иркутской области, после вмешательства прокуратуры г. Ангарска в трех организациях были созданы рабочие места для трудоустройства инвалидов. Руководители привлечены судом к административной ответственности. По результатам рассмотрения представления прокурора г. Саянска центром занятости, в котором предлагалась инвалидам работа, не соответствующая их состоянию здоровья, приняты меры к устранению нарушений. Такая ситуация требует пристального внимания со стороны министерства труда и занятости Иркутской области (далее – министерство).

В 2018 году министерством проведена 91 плановая и 1 внеплановая проверка работодателей на предмет исполнения ими обязанности по квотированию рабочих мест для трудоустройства инвалидов. По результатам проверок выявлено 64 нарушения у 44 работодателей. В связи с выявлением фактов нарушения законодательства в области занятости и квотирования рабочих мест для приема на работу инвалидов выдано работодателям для обязательного исполнения 20 предписаний.

В ходе проведения плановых контрольных мероприятий в отношении работодателей составлено 13 протоколов об административных правонарушениях по статье 19.7 (непредставление сведений) и статье 5.42 (нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости) Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Рассмотрено судебными органами 10 протоколов. Общая сумма наложенных штрафов в настоящее время составляет 25,5 тыс. руб. (в 2017 году – 11,6 тыс. руб.).

В 2016 году внесены изменения в действующий Закон Иркутской области от 29 мая 2009 года № 27-оз «Об отдельных вопросах квотирования рабочих мест для инвалидов в Иркутской области», в соответствии с которыми работодатели, в случае отсутствия у них возможности выполнения квоты для приема на работу инвалидов, имеют право арендовать квотируемые рабочие места у другого работодателя либо создавать или выделять рабочие места иными способами в соответствии с законодательством.

В 2018 году 4 предприятия в Иркутской области воспользовались альтернативными способами выполнения квоты для приема на работу инвалидов, создав 25 квотируемых рабочих мест (в 2017 году – 8), трудоустроено 25 инвалидов.

Численность инвалидов, трудоустроенных в 2018 году, составила 1 229 человек (в 2017 году – 1 337), из них по категориям: 66 человек – с заболеваниями органов слуха, 47 человек – с заболеваниями органов зрения, 259 человек – с нарушением функций опорно-двигательной системы, в том числе 1 человек – инвалид-колясочник, 857 человек – с иными заболеваниями.

Численность инвалидов, трудоустроенных в рамках ведомственной целевой программы «Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, на оборудованные для них рабочие места в Иркутской области» на 2014–2020 годы, утвержденной приказом министерства от 23 октября 2013 года № 63-мпр, составила 29 человек, из них по категориям: 5 человек – с заболеваниями органов слуха, 4 человека – с нарушением функций опорно-двигательной системы, 20 человек – с иными заболеваниями.

## **4.2. Об отдельных вопросах реализации мер социальной поддержки граждан**

Говоря о проблемах соблюдения социальных прав граждан, следует заметить, что в Иркутской области реализуется комплекс мер, направленных на улучшение уровня жизни населения. 16,2% расходной части бюджета Иркутской области – это средства, предназначенные для обеспечения социальной политики.

Уполномоченному продолжают поступать обращения граждан, которые не могут реализовать свое право на льготный проезд в автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси).

В минувшем году в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Т., которая сообщила, что не может *«...воспользоваться льготой как ветеран труда, чтобы выехать из Иркутского района (п. Западный Хомутовского муниципального образования и с. Урик) в областной центр. Перевозчики на действующих автобусных маршрутах льгот не предоставляют»*.

Для решения этого вопроса Уполномоченный обратился в министерство транспорта Иркутской области и министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области. В представленном ответе министерства транспорта содержалась ссылка на информацию от перевозчиков, осуществляющих перевозку пассажиров по маршрутам № 431, 422, о том, что ими проводится работа по заключению соглашений с министерством социального развития опеки и попечительства Иркутской области на возмещение расходов по предоставлению гражданам мер социальной поддержки в виде льготного проезда на автомобильном транспорте. Между тем, министерство социального развития опеки и попечительства сообщило, что заявки от перевозчиков, осуществляющих перевозку граждан по маршруту «г. Иркутск – пос. Западный», для заключения соглашения не поступали.

Уполномоченным было направлено еще одно письмо в адрес министерства транспорта Иркутской области с просьбой принять меры по координации деятельности перевозчиков и министерства социального развития опеки и попечительства в части обеспечения льготного проезда категориям граждан, которым это право предоставлено действующим законодательством.

Из Осинского района поступило аналогичное обращение о невозможности воспользоваться льготой ветерана труда и бесплатно уехать из района в город.

По данному обращению министерство транспорта Иркутской области, по инициативе Уполномоченного, в адрес перевозчиков направило требование о предоставлении всех льгот на проезд гражданам, имеющим право на льготы в соответствии с действующим законодательством. Министерство пояснило, что в случае неисполнения требований законодательства по предоставлению бесплатного проезда льготным категориям граждан министерство будет вынуждено выступить с инициативой расторгнуть заключенные с перевозчиками соглашения на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа по автобусному маршруту в межмуниципальном сообщении на территории Иркутской области в одностороннем порядке.

В начале 2018 года после принятия постановления Правительства Иркутской области от 15 февраля 2018 года № 111-пп «О внесении изменения в пункт 1 постановления Правительства Иркутской области от 19 сентября 2016 года № 589-пп» об увеличении количества поездок в городском сообщении с 30 до 50, в адрес Уполномоченного стало поступать много жалоб граждан, проживающих за пределами города и пользующихся пригородным транспортом, на то, что у них количество поездок оставалось на прежнем уровне (20 поездок).

Уполномоченный обратился к Первому заместителю Губернатора – Председателю Правительства области Р.Н. Болотову с просьбой рассмотреть



возможность увеличения числа поездок на автомобильном транспорте пригородного сообщения для граждан льготной категории, поскольку подобная ситуация затрагивала интересы большого круга лиц и ставила в неравные условия льготную категорию граждан, пользующихся проездом на пригородном транспорте.

Постановлением Правительства Иркутской области от 30 мая 2018 года № 404-пп «О внесении изменения в пункт 1 постановления Правительства Иркутской области от 19 сентября 2016 года № 589-пп» с 1 октября 2018 года количество поездок на автомобильном транспорте по муниципальным и межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении было увеличено вдвое (40 поездок).

#### **4.3. Право граждан на социальное обслуживание в областных государственных учреждениях социального обслуживания и социально ориентированных некоммерческих организациях**

Сложная экономическая ситуация, бедность влекут за собой многочисленные негативные последствия. Одно из них – снижение уровня ответственности молодых членов семьи за старшее поколение. В связи с этим возрастает потребность в предоставлении людям преклонного возраста социального обслуживания и социальных услуг со стороны государства и общественных организаций социальной направленности.

По информации, представленной министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, в регионе по состоянию на 1 января 2019 года сеть областных государственных стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов состоит из 18 учреждений и 2 стационарных отделений для граждан пожилого возраста и инвалидов, общее число мест составляет 3 857 единиц.

Всего социальные услуги в указанных учреждениях (отделениях) за 2018 год получили 4 867 человек (в 2017 году – 4 572 человек, в 2016 году – 4 887 человек).

За 2018 год министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области выдано 619 направлений гражданам, признанным нуждающимися в социальном обслуживании в стационарной форме.

Для оказания социальных услуг в форме социального обслуживания на дому гражданам, проживающим на территории Иркутской области, функционирует 31 комплексный центр социального обслуживания населения. За 2018 год социальные услуги на дому предоставлены 14 760 получателям социальных услуг, из которых 7 684 человека – инвалиды.

В целях развития альтернативных форм ухода за гражданами пожилого возраста, профилактики их социального одиночества принят Закон Иркутской области от 1 июня 2018 года № 43-ОЗ «О приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов в Иркутской области». Законом установлена мера социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты гражданам, осуществляющим уход за гражданами, нуждающимися в социальной помощи, и заключившим договор о приемной семье для граждан пожилого возраста и инвалидов.

Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» предусмотрено предоставление социальных услуг негосударственными (коммерческими и некоммерческими) организациями социального обслуживания, в том числе социально ориентированными некоммерческими организациями.

Закон не только увеличивает круг поставщиков услуг, привлекая к их оказанию негосударственные структуры, но и дает гражданину право на выбор организации, к которой он хотел бы обратиться за помощью.

По состоянию на 1 января 2019 года в реестр поставщиков социальных услуг Иркутской области включены четыре негосударственные организации. Субсидию на возмещение затрат получает одна организация – Благотворительный фонд «Оберег».

Начиная с 2017 года Благотворительный фонд «Оберег» на постоянной основе осуществляет деятельность по предоставлению временного приюта и социальной адаптации граждан без определенного места жительства и занятий, а также лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Перечень услуг, предоставляемых получателям в учреждениях, предоставляющих временный приют, включает в себя такие услуги, как санитарная обработка, обеспечение одеждой и обувью, горячим питанием, временная регистрация по адресу учреждения (на срок заключения договора о предоставлении социальных услуг), содействие в восстановлении документов, родственных связей, трудоустройстве, получение медицинской помощи, оформление инвалидности, пенсии, получение психологической и правовой помощи. За 2018 год временный приют получили 204 человека.

Но, к сожалению, есть и другая, отрицательная, сторона: частная деятельность, связанная с обслуживанием граждан, находящихся на круглосуточном пребывании, не подлежит обязательному лицензированию, и нередко такими учреждениями не соблюдаются правила пожарной безопасности, санитарных норм, что создает угрозу жизни и здоровью инвалидов и граждан пожилого возраста.

В связи с активным вхождением негосударственных поставщиков на рынок социальных услуг все чаще появляются сведения о нарушениях прав граждан, проживающих в негосударственных стационарных организациях социального обслуживания.

Так, прокуратурой Братского района с привлечением правоохранительных и контролирующих органов проведена проверка в приюте «Миротворец». Он был незаконно организован гражданами в жилом доме в п. Сахарово. Здание не соответствовало требованиям пожарной

безопасности. Деятельность приюта прекращена, приняты меры к расселению находящихся в нем граждан.

Прокуратурой г. Шелехова выявлены многочисленные нарушения прав инвалидов и престарелых, находящихся в частном доме «Благо». Он не соответствовал противопожарным и санитарным нормам. Услуги медицинского характера по сестринскому делу оказывались в отсутствие лицензии. По результатам проверки приняты меры к привлечению виновных лиц к административной ответственности, а также предъявлено в суд исковое заявление о приостановлении деятельности индивидуального предпринимателя в частном доме «Благо» до устранения выявленных нарушений.

Также прокуратурой Шелехова направлено в суд исковое заявление о возложении на другого предпринимателя обязанности устранить нарушения противопожарных и санитарных норм, выявленные при проверке дома для престарелых граждан «Усадьба».

В этой связи заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Ольга Голодец дала поручение от 20 ноября 2017 года № ОГ-П12-7700 о принятии мер, в том числе совместно с территориальными органами прокуратуры Российской Федерации, МЧС России, МВД России, Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Роструда. Согласно данному поручению, должны быть приняты исчерпывающие меры, направленные на приведение деятельности негосударственных организаций в соответствие с законодательством Российской Федерации, а при наличии грубых нарушений – по недопущению указанных организаций на рынок социальных услуг.

#### **4.4. О некоторых вопросах реализации права на пенсионное обеспечение и социальную поддержку пенсионеров**

В 2018 году резко возросло количество письменных, устных и телефонных обращений по вопросам пенсионного обеспечения. Если в 2017 году таких обращений было 38, то в 2018 году обратились к

Уполномоченному по данной теме уже 92 человека. В большей части обращений поднимался вопрос о низком размере страховых пенсий. Обратившиеся к Уполномоченному считают, что назначенный им размер пенсии занижен и не соответствует их трудовому вкладу в общественное производство, не отвечает критерию количества и качества вложенного ими труда в течение трудовой деятельности, не выполняет свою роль – компенсации утраченного заработка.

Следует констатировать, что наметилась четкая тенденция, которая свидетельствует о том, что пенсионеры не удовлетворены размером пенсионного обеспечения, считают установленный им размер пенсии несправедливым и не обеспечивающим им достойной жизни. По данным Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области, средний размер пенсии по области по состоянию на 31 декабря 2018 года составил 13 820,61 руб. В сравнении с субъектами Российской Федерации, входящими в Сибирский федеральный округ, показатель среднего размера пенсии выше только в Томской области, он составляет 14 196 руб.\* По данным портала ЕГИССО средняя пенсия в России по состоянию на декабрь 2018 года составила 12 875 руб. Показатель «средний размер пенсии», конечно, говорит в том числе и о том, что определенное количество пенсионеров получают пенсию ниже этого размера. Размер самых низких пенсий с учетом общего размера материального обеспечения пенсионера в целом поднимается, конечно, до уровня прожиточного минимума пенсионера. Законом Иркутской области от 30 октября 2018 года № 82-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2019 год» этот показатель составляет 8 841 руб. В целом по Российской Федерации величина прожиточного минимума пенсионера на 2019 год составляет 8 846,0 руб. (статья 8 Федерального закона от 29 ноября

---

\* По данным портала ЕГИССО (<http://www.egisso.ru>)

2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»).

Все обращения о несогласии пенсионеров с размером пенсии, поступившие к Уполномоченному, проверялись с участием специалистов Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области. По отдельным обращениям были выявлены нарушения при назначении пенсии или определении размера пенсии.

Гражданка М. обратилась к Уполномоченному с вопросом о нарушении ее права на досрочную страховую пенсию. По мнению заявительницы, она имеет право на досрочную страховую пенсию в соответствии с подпунктом 20 пункта 1 статьи 30 Федерального закона «О страховых пенсиях» (право на досрочную пенсию лиц, осуществляющих лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения). Гражданка М. сообщила, что ее обращения в территориальный орган пенсионного обеспечения заканчиваются консультациями о том, что она еще не выработала необходимый страховой стаж для назначения досрочной страховой пенсии. Заявительница сомневается в правильности и законности данных ей консультаций.

Уполномоченный согласился с доводами заявительницы и направил обращение в Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области в защиту прав гражданки М. Вскоре заявительница была приглашена в территориальный орган пенсионного обеспечения для оформления досрочной страховой пенсии. Как было установлено при рассмотрении обращения гражданки М., право на досрочную страховую пенсию у нее возникло еще с июля 2017 года. После обращения Уполномоченного и написания гражданкой М. соответствующего заявления, ей была назначена досрочная страховая пенсия с 19 апреля 2018 года. То есть гражданка М. смогла воспользоваться своим правом на досрочную пенсию с опозданием более чем на 8 месяцев.

Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае обратился к Уполномоченному в защиту пенсионных прав осужденного Б., отбывающего наказания в ИК-24 Иркутской области. Осужденный Б. был не согласен с решением Управления Пенсионного фонда в Тайшетском районе Иркутской области об отказе в установлении ему пенсии.

Уполномоченный обратился в Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области с просьбой проверить законность и обоснованность решения территориального органа пенсионного обеспечения. В ходе проведенной проверки решение об отказе в назначении пенсии было отменено, пенсия установлена с даты подачи заявления (с 15 июня 2018 года) и 5 ноября 2018 года пенсия за период с 15 июня 2018 года было перечислена на счет заявителя.

Гражданин М. обратился к Уполномоченному с вопросом о несогласии с размером назначенной ему страховой пенсии по старости, поскольку при определении размера пенсии не был учтен его стаж работы на протяжении 10 лет. При оформлении пенсии в 2008 году территориальный орган пенсионного обеспечения не принял во внимание период работы с 1979 по 1989 год, поскольку архивные учреждения сообщали об отсутствии соответствующей информации.

Уполномоченный обратился в Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области с просьбой о проведении дополнительной проверки документов заявителя, учитывая в том числе разъяснения, данные в письме Министерства труда и социального развития Российской Федерации № 8389-ЮЛ, Пенсионного фонда Российской Федерации № ЛЧ-06-27/9704 от 27 ноября 2001 года. В указанном письме дается разъяснение, что при отсутствии первичных документов о размере заработной платы могут быть приняты во внимание косвенные доказательства о зарплате застрахованного лица. В данном случае сохранилась информация об уплаченных партийных взносах и зарплате гражданина М. в период работы с 1979 по 1989 год. В ходе рассмотрения

обращения гражданина М. был произведен перерасчет его пенсии в сторону увеличения на 2 241, 06 руб.

Гражданин Ц. обратился к Уполномоченному с заявлением о защите его права на справедливую пенсию. Заявитель посчитал, что размер его пенсии определен неверно.

Уполномоченный несколько раз обращался в Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области по проблеме пенсионного обеспечения гражданина Ц., не соглашаясь с содержанием ответа руководства Отделения. Было принято решение даже о перерасчете пенсии в сторону уменьшения. Однако после очередной проверки, проведенной по просьбе Уполномоченного, была выявлена дополнительная информация о трудовой деятельности гражданина Ц. Размер пенсии был пересчитан в сторону увеличения более чем на 4 000 руб.

По результатам обращений к Уполномоченному граждан З. и К. также территориальным органом пенсионного обеспечения были произведены дополнительные выплаты. После выявления технической ошибки пенсия гражданину З. была пересчитана в сторону увеличения более чем на 1 000 руб., была также произведена доплата за определенный период времени в размере 3 336,9 руб. После выявления ошибки в определении процента валоризации был увеличен размер пенсии гражданину К. и произведена доплата за определенные периоды времени в размере 28 968,9 руб.

В новостной ленте на сайте прокуратуры Иркутской области размещена информация об обращении прокуроров районов в суд за защитой пенсионных прав отдельных граждан. Суды поддержали доводы прокуроров и обязали территориальные органы пенсионного обеспечения принять соответствующие решения о пенсионном обеспечении граждан.

По информации Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области в 2018 году к органам пенсионного обеспечения Иркутской области был предъявлен 981 иск по вопросам назначения и выплаты пенсий и иных социальных выплат на общую сумму 10 576,7 тыс.



руб. Рассмотрено по существу 707 исков. Судами удовлетворены требования пенсионеров по 456 искам на сумму 43,7 тыс. руб. Принято 108 судебных постановлений о частичном удовлетворении заявленных требований. Отказано в удовлетворении по 143 искам на сумму 10 482,3 тыс. руб. Прекращено производство по 19 искам, оставлено без рассмотрения 73 иска на сумму 50 тыс. руб.

Все изложенные факты говорят о том, что ошибки при принятии решений о пенсионном обеспечении граждан еще нередки. В обществе наблюдается негативное отношение к сложившейся ситуации с пенсионным обеспечением, особенно после принятия решения о повышении пенсионного возраста. Поэтому органам пенсионного обеспечения следует минимизировать количество ошибок при назначении и расчете пенсий.

К Уполномоченному обращаются пенсионеры с жалобами на то, что соответствующие службы взыскивают непомерно большую сумму из их пенсий в счет погашения установленного ущерба.

С такой проблемой к Уполномоченному обратился гражданин М.

В соответствии с частью 2 статьи 99 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» предусмотрено, что при исполнении исполнительного документа (нескольких исполнительных документов) с должника-гражданина может быть удержано не более 50% заработной платы и иных доходов, в том числе и пенсии. То есть установлен максимальный предел удержаний из доходов должника-гражданина. Это означает, что в конкретных случаях размер удержаний может быть ниже установленного в законодательстве максимального предела. Конкретный размер удержаний определяет судебный пристав-исполнитель, направляющий исполнительный документ в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации. При определении размера удержаний из пенсии, являющейся для пенсионера единственным источником существования, необходимо, в том числе учитывать принцип неприкосновенности минимума имущества, необходимого для

существования самого пенсионера-должника и членов его семьи. Именно такой подход реализуется судебной практикой (пункт 35 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2017), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2017 года). Уполномоченный считает, что руководству службы судебных приставов следует учитывать материальное состояние пенсионеров и исходить из баланса интересов сторон исполнительного производства.

С аналогичной проблемой к Уполномоченному обратился гражданин О., который сообщил, что *«после производимых органом территориального пенсионного обеспечения удержаний из пенсии, я получаю на руки часть пенсии в размере 3–3,5 тыс. руб. Этих денег не хватает даже на покупку продуктов питания, а необходимо приобретать еще лекарство, а также оплачивать коммунальные платежи»*.

Как было установлено, на основании решения территориального органа Пенсионного фонда России производились удержания сумм федеральной социальной доплаты из пенсии гражданина О., поскольку заявитель несколько месяцев был трудоустроен и не имел права на получение федеральной социальной доплаты. В соответствии с частью 3 статьи 29 Федерального закона «О страховых пенсиях» удержания на основании решений территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации не могут превышать 20% страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии (с учетом повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии). В определенных случаях, когда удержания производятся не только на основании решения территориального органа пенсионного обеспечения, но и на основании исполнительных документов, рубеж 20% страховой пенсии будет превышен. При этом следует соблюдать еще и принцип неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования самого пенсионера-должника и членов его семьи.

По мнению Уполномоченного, при определении размера удержаний территориальные органы пенсионного обеспечения обязаны исходить из принципа законности, уважения чести и достоинства гражданина, неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи, т. е. учитывать материальное положение должника. Действующее законодательство не только позволяет, но и обязывает территориальные органы Пенсионного фонда России принимать решения об удержаниях из пенсионных выплат с учетом конкретных обстоятельств и, прежде всего, материального положения должника. Поэтому в конкретных ситуациях территориальные органы пенсионного обеспечения России должны определять размер удержаний, который, с учетом материального положения должника, может быть существенно ниже 20%. К сожалению, на практике такой подход не всегда реализуется.

Уполномоченный **рекомендует:**

– территориальным органам пенсионного обеспечения провести анализ допущенных ошибок при назначении пенсии и принять меры к минимизации ошибок;

– службе судебных приставов принять дополнительные меры для законного и обоснованного исполнения судебных решений о взыскании долга с пенсионеров, обеспечивая принцип неприкосновенности минимума имущества, а также провести работу по совершенствованию правоприменительной практики с целью исключения случаев оставления должников-граждан без средств к существованию;

– территориальным органам пенсионного обеспечения при определении размера удержаний из пенсии граждан исходить из принципа законности, уважения чести и достоинства гражданина, неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи.

## 5. Трудовые права

### 5.1. О некоторых вопросах исполнения указа Президента России от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»

По данным Иркутскстата, среднемесячная заработная плата работников Иркутской области по видам экономической деятельности за январь–декабрь 2018 года составила 42 000,7 руб.

Рост заработной платы в бюджетной сфере в прошедшем году был связан с исполнением «майских» указов Президента Российской Федерации, индексацией заработной платы в бюджетной сфере на 4% и доведением минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума.

Указ Президента России от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ) в целях совершенствования государственной социальной политики предусматривал увеличение размера средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников к 2018 году до 200% от средней заработной платы в регионе. Средняя заработная плата социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг), среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг), преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры должна была возрасти до 100% от средней заработной платы в регионе.

По официальным сведениям Иркутскстата, по итогам 2018 года средняя заработная плата врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, в организациях образования, науки, культуры,

здравоохранения и социального обслуживания Иркутской области составила 74 129,6 руб. Средняя заработная плата преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников в 2018 году составила соответственно 76 078,5 руб. и 76 538,3 руб.

Средняя заработная плата преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования области за прошедший год составила 37 699,5 руб.; работников учреждений культуры – 37 197,3 руб.; социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций – 37 165,7 руб.; среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) – 36 776,1 руб.; младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) – 36 431,8 руб.

В регионе, в целом, достигнуты установленные Указом параметры роста заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2015 года № 973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)» (далее – Постановление Правительства РФ № 973) органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано при планировании расходов на повышение оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы и оценке достижения значений целевых показателей заработной платы, установленных в региональных планах мероприятий («дорожных картах») изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности образования и науки, культуры,

здравоохранения и социального обслуживания населения, использовать показатель среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности).

Указанным постановлением также были утверждены изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации. В частности, Приложения № 4 и № 5 Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2190-р, были дополнены примечанием, в соответствии с которым начиная с итогов 2015 года в качестве средней заработной платы, среднемесячной заработной платы в субъектах Российской Федерации используется показатель среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности), формируемый в соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 11 июня 2015 года № 698 «Об организации федеральных статистических наблюдений для формирования официальной статистической информации о среднемесячном доходе от трудовой деятельности».

В этой связи в распоряжение Правительства Иркутской области от 29 мая 2014 года № 422-р «О мерах по повышению заработной платы отдельных категорий работников на период 2014–2018 годов» распоряжением Правительства Иркутской области от 21 апреля 2016 года № 183-р были внесены соответствующие изменения. Утверждены Прогноз среднемесячной заработной платы по Иркутской области на период 2014–2018 годов и Прогноз среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячный доход от трудовой деятельности) по Иркутской области на аналогичный период, размер которых в 2018 году

составил соответственно 42 017,1 руб. (среднемесячная заработная плата) и 36 150,1 руб. (среднемесячный доход от трудовой деятельности).

Таким образом, оценка достижения значений целевых показателей заработной платы, установленных в региональных планах мероприятий («дорожных картах») изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности образования и науки, культуры, здравоохранения и социального обслуживания населения, проведена в регионе с использованием рекомендованного показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности).

Однако, несмотря на достигнутый положительный результат, свидетельствующий о росте заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы, приходится констатировать, что достичь повышения уровня средней заработной платы для всех работников бюджетной сферы, поименованных в Указе, до установленного на 2018 год значения не удалось.

Так, из 42 муниципальных образований Иркутской области лишь в 9 муниципальных образованиях, а именно в МО «город Усть-Илимск» (39 304 руб.), МО «город Бодайбо и район» (41 273,5 руб.), МО «Казачинско-Ленский район» (41 222 руб.), МО «Катангский район» (46 750 руб.), МО «Киренский район» (41 162 руб.), «МО «Мамско-Чуйский район» (41 019,8 руб.), МО «Нижнеилимский район» (39 200 руб.), МО «Усть-Илимский район» (39 342,4 руб.) и МО «Усть-Кутское» (41 139 руб.) были достигнуты целевые показатели заработной платы в отношении педагогических работников муниципальных образовательных учреждений дошкольного образования. В остальных муниципальных образованиях области средняя заработная плата педагогических работников муниципальных образовательных учреждений дошкольного образования ниже установленного на 2018 год значения (36 150,1 руб.). К примеру, в МО

«город Саянск» средняя заработная плата по указанной категории работников составила лишь 29 879 руб., в МО «Балаганский район» – 29 916,2 руб., в МО «Черемховский район» – 29 917,1 руб., в МО «Чунский район» – 29 964,8 руб.

Особую тревогу Уполномоченного вызывает проблема низкой оплаты труда работников бюджетной сферы, не вошедших в Указ. Так, в МО «Ангарский городской округ» средняя заработная плата работников муниципальных образовательных учреждений дошкольного образования составила в 2018 году – 16 444,7 руб., в МО «город Тулун» – 17 458,7 руб.

Учитывая продолжающуюся тенденцию падения реальных денежных доходов населения, а также тот факт, что заработная плата является для работников бюджетной сферы и их семей (в подавляющем большинстве) единственным источником доходов, Уполномоченный выражает надежду, что исполнительной властью региона в ближайшее время будет решен вопрос по повышению заработной платы данным работникам.

Целевые показатели заработной платы педагогических работников государственных и муниципальных учреждений общего образования по итогам 2018 года были достигнуты в 13 муниципальных образованиях области, в частности, в МО «город Братск» (41 041,8 руб.), МО «город Усть-Илимск» (45 526,6 руб.), МО «город Бодайбо и район» (47 504,7 руб.), МО «Казачинско-Ленский район» (47 236,8 руб.), МО «Братский район» (41 040,3 руб.), МО «Жигаловский район» (38 431,2 руб.), МО «Катангский район» (52 488,4 руб.), МО «Качугский район» (38 447 руб.), МО «Киренский район» (47 447,7 руб.), «МО «Мамско-Чуйский район» (47 037,6 руб.), МО «Нижнеилимский район» (45 170,6 руб.), МО «Усть-Илимский район» (45 273,7 руб.) и МО «Усть-Кутское» (47 756 руб.).

По информации министерства культуры и архивов Иркутской области, за 2018 год целевой показатель средней заработной платы работников учреждений культуры достигнут и составил 37 197,3 руб. или 102% от плановой средней заработной платы в культуре (36 468,5 руб.). Однако



данные показатели были достигнуты лишь в 14 муниципальных образованиях области, а именно: в городе Иркутске (37 733,5 руб.), городе Братске (38 660,2 руб.), городе Усть-Илимске (42 359,7 руб.), Ангарском городском округе (37 644,1 руб.), МО «Бодайбинский район» (47 503,5 руб.), МО «Братский район» (36 610,4 руб.), МО «Казачинско-Ленский район» (45 840,9 руб.), МО «Катангский район» (55 627,5 руб.), МО «Качугский район» (37 318,1 руб.), МО «Киренский район» (46 586,7 руб.), МО «Мамско-Чуйский район» (48 842,7 руб.), в МО «Нижеилимский район» (42 453,2 руб.), МО «Усть-Илимский район» (44 096,6 руб.), в МО «Усть-Кутский район» (46 776,6 руб.). В остальных 28 муниципальных образованиях области средняя заработная плата работников учреждений культуры не достигла по итогам 2018 года установленных целевых показателей.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, заработная плата социальных работников областных государственных учреждений, включая социальных работников медицинских организаций, за 2018 год составила 101,9% (37 165,7 руб.) от прогнозируемой среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) по Иркутской области. Заработная плата среднего медицинского персонала областных государственных учреждений социального обслуживания за 2018 год составила 102,7% (37 457,6 руб.) от среднемесячного дохода от трудовой деятельности по Иркутской области. Заработная плата младшего медицинского персонала областных государственных учреждений социального обслуживания за 2018 год составила 100,6% (36 709,4 руб.) от среднемесячного дохода от трудовой деятельности по Иркутской области.

Из анализа вышеизложенной информации следует, что целевые показатели заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы выполнены в вышеперечисленных отраслях, в основном, за счет

северных территорий области, где традиционно высокий размер заработной платы.

Необходимо отметить, что средняя заработная плата специалистов образования, здравоохранения, культуры, других бюджетных сфер исчисляется, как правило, не на ставку, а рассчитывается с учетом работы по совместительству.

Так, по информации министерства здравоохранения Иркутской области, в 2018 году коэффициент совместительства врачей, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, составил у врачей общей практики – 1,03; у врачей-педиатров – 1,3; у врачей-терапевтов – 1,2, что несколько ниже уровня значений 2017 года. При этом коэффициент совместительства работников, относящихся к категории среднего и младшего медицинского персонала, в 2018 году составил 1,4, т. е. на уровне значений 2017 года.

Приходится констатировать, что без учета совместительства заработная плата медицинских работников области не достигает установленных значений целевых показателей средней заработной платы (табл. 2).

В связи с этим Уполномоченный обращает внимание органов исполнительной власти региона на необходимость при расчете средней заработной платы ориентироваться на одну ставку без переработки. Уполномоченный также считает, что недопустимо достигать установленные Указом целевые показатели по повышению заработной платы, например, медицинских работников, сокращением медицинского персонала, с возложением дополнительных функций на оставшихся работников, либо переводом сотрудников на непрофильные, нижеоплачиваемые должности.

По мнению Уполномоченного, это противоречит заявленному смыслу государственной социальной политики. Данный вывод следует из многочисленных жалоб о нарушениях трудовых прав работников, относящихся к категории младшего медицинского персонала лечебных учреждений.

## Уровень заработной платы медицинских работников

| Период                 | Показатель  | Врачи и работники, имеющие высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющие медицинские услуги | Средний медицинский персонал (фармацевтический) персонал (персонал, обеспечивающий предоставление медицинских услуг) | Младший медицинский персонал (обеспечивающий предоставление медицинских услуг) |
|------------------------|---|--|--|--|
| IV квартал 2017 года*  | Средняя заработная плата  | 63 018,4   | 31 930,4   | 31 241,6   |
|                        | в том числе без учета совместительства, руб.  | 53 819,4   | 27 779,1   | 28 630,2   |
|                        | Целевое отношение средней заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в Иркутской области, % | 180,0  | 90,0   | 80,0   |
|                        | Отношение средней заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в Иркутской области, %         | 190,6  | 96,6   | 94,5   |
| IV квартал 2018 года** | Средняя заработная плата  | 73 870,2   | 36 582,0   | 38 321,3   |
|                        | в том числе без учета совместительства, руб.  | 62 749,0   | 31 750,6   | 35 179,2   |
|                        | Целевое отношение средней заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в Иркутской области, % | 200,0  | 100,0  | 100,0  |
|                        | Отношение средней заработной платы к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в Иркутской области, %         | 202,6  | 100,3  | 105,1  |

В 2018 году по всем лечебным учреждениям области было сокращено 3376 ставок младшего медицинского персонала. На сегодня во всех организациях первичного звена здравоохранения отсутствуют в штатном расписании ставки младшего медицинского персонала.

В ходе рассмотрения коллективной жалобы работников Областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Казачинско-Ленская районная больница» (далее – лечебное учреждение), Уполномоченным было установлено, что в 2018 году в лечебном учреждении были проведены мероприятия по сокращению численности штатов – должностей младшего медицинского персонала. Одновременно в штат

учреждения были введены новые должности, отнесенные к категории «прочие рабочие», в инфекционном, психиатрическом, патологоанатомическом отделениях, а также в клинико-диагностической лаборатории. Таким образом, работодателем вместо сокращенных должностей санитаров были введены новые должности «буфетчица» и «уборщик производственных помещений» с вменением последним функциональных обязанностей младшего медицинского персонала, что является грубым нарушением действующего социально-трудового законодательства.

В результате действий работодателя работники были лишены ряда льгот и гарантий, предусмотренных в отношении медицинских работников, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда, в частности, повышенной оплаты труда, дополнительного оплачиваемого отпуска, выдачи молока или других равноценных пищевых продуктов. Кроме того, Уполномоченным было установлено нарушение прав гражданок М. и Г., ранее занимавших должности санитарок патологоанатомического и психиатрического отделений, на досрочное назначение страховой пенсии по старости, в соответствии со статьей 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2014 года № 665, за работу с тяжелыми условиями труда.

По итогам рассмотрения жалобы Уполномоченным, на основании статьи 16 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35 «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», было вынесено заключение на имя главного врача ОГБУЗ «Казачинско-Ленская районная больница» об устранении выявленных нарушений. Рекомендации Уполномоченного приняты, учреждением разработан план мероприятий по устранению выявленных нарушений, трудовые права работников восстановлены.

В ноябре 2018 года к Уполномоченному обратилась гражданка Р., работник Областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Тайшетская районная больница» (далее – ОГБУЗ «Тайшетская районная больница»), с жалобой на нарушение трудовых прав. Из обращения следовало, что Р. официально трудоустроена на 0.5 ставки уборщика служебных помещений, однако в холодное время года она также выполняет трудовые функции истопника. В целях поддержания оптимальной температуры помещения в зимнее время она вынуждена работать в выходные и праздничные дни, протапливая печь. Кроме того, Р. круглогодично выполняет трудовые функции дворника, при этом заработную плату за выполнение работы по должности дворника и истопника работодатель ей не выплачивает, трудовые договоры по указанным должностям с ней в письменной форме не оформлены.

Усмотрев грубое нарушение трудовых прав заявительницы Р., Уполномоченный направил ее обращение в Государственную инспекцию труда в Иркутской области для проведения проверки и решения вопроса о возбуждении в отношении работодателя дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 4 статьи 5.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ). По итогам проведенной государственным инспектором труда проверки фактов, указанных в обращении Р., главному врачу ОГБУЗ «Тайшетская районная больница» выдано обязательное для исполнения предписание по устранению выявленных нарушений трудовых прав заявителя. Начальник отдела кадров ОГБУЗ «Тайшетская районная больница» привлечен к административной ответственности по части 4 статьи 5.27 КоАП РФ. Таким образом, нарушенные права Р. были восстановлены.

В 2018 году Уполномоченному поступали жалобы от работников Областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Иркутская городская клиническая больница № 3» (далее – ОГБУЗ ИГКБ № 3») по вопросу перевода младшего медицинского персонала на должности,

отнесенные к категории «прочие рабочие». Ярким примером является обращение гражданки В., многолетней матери, имеющей на иждивении несовершеннолетних детей, один из которых инвалид детства, уволенной работодателем в предпенсионном возрасте из-за отказа от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора.

В ходе рассмотрения обращения гражданки В. Уполномоченным было установлено, что в нарушение статьи 196 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), постановления Правительства Российской Федерации от 27 июня 2016 года № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности» в ОГБУЗ «ИГКБ № 3» не были в должной мере реализованы мероприятия по внедрению профессиональных стандартов и организации обучения работников. Так, В., занимавшая с 2013 года постоянную должность санитарки отделения анестезиологии-реанимации ОГБУЗ «ИГКБ № 3», не была направлена работодателем в установленном порядке для получения необходимого профессионального образования по занимаемой должности. В дальнейшем с октября 2017 года по инициативе работодателя В. была переведена на должность уборщика служебных и производственных помещений отделения анестезиологии-реанимации с вменением должностных обязанностей санитарки. В результате ОГБУЗ «ИГКБ № 3» было нарушено право В. на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены и на вознаграждение за труд без какой

бы то ни было дискриминации, гарантированные статьей 37 Конституции Российской Федерации.

По итогам рассмотрения жалобы В. Уполномоченным на основании статьи 16 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35 «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» также было вынесено заключение на имя главного врача ОГБУЗ «ИГКБ № 3» об устранении выявленных нарушений. Однако рекомендации Уполномоченного не были приняты во внимание. В октябре 2018 года В. уволена в связи с отказом от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора. Работодателем ей было предложено перейти из отделения анестезиологии-реанимации на должность уборщика административно-хозяйственного подразделения с понижением заработной платы до минимального размера оплаты труда и изменением графика работы, несмотря на наличие у нее профильного образования и статуса лица предпенсионного возраста. Свое увольнение В. обжаловала в судебном порядке, однако решением Кировского районного суда от 11 января 2019 года ей было отказано в удовлетворении исковых требований, с указанием пропуска срока исковой давности по обжалованию приказа работодателя о ее переводе на должность уборщика в октябре 2017 года. В настоящее время В. подана апелляционная жалоба в Иркутский областной суд. До настоящего времени В. не трудоустроена, в трудной жизненной ситуации из-за потери основного источника доходов – заработной платы – находится не только В., но и ее дети. На протяжении последних шести лет В. являлась единственным кормильцем в семье, так как ее супруг вынужден осуществлять уход за сыном, инвалидом детства.

Следует отметить, что в результате действий ОГБУЗ «ИГКБ № 3» были нарушены не только трудовые права младшего медицинского персонала отделения анестезиологии-реанимации, но и права неопределенного круга лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, а именно, права пациентов лечебного учреждения на доступную и

качественную медицинскую помощь. Согласно действующим нормативным правовым актам в сфере охраны труда и законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии условия труда персонала операционных блоков, отделений анестезиологии-реанимации, реанимации и интенсивной терапии, хирургии идентичны по уровню вредного воздействия неблагоприятных факторов производственной среды. В связи с этим к самостоятельной работе в указанных отделениях допускаются лишь лица с законченным высшим и средним медицинским образованием, а также младший медицинский персонал, прошедшие специальную подготовку, обученные правилам безопасности труда. Таким образом, допущение к работе в отделение анестезиологии-реанимации уборщиков производственных помещений, не относящихся, в частности, к категории младшего медицинского персонала, действующим законодательством не предусмотрено.

Приведенные в качестве примеров жалобы – лишь небольшая часть поступивших Уполномоченному жалоб от работников сферы здравоохранения.

При этом министерством здравоохранения региона указывается, что причинами сокращения ставок явилось выполнение мероприятий по обеспечению дифференциации оплаты труда работников, выполняющих работы различной сложности, на основе оценки сложности труда работников, оптимизации структуры заработной платы и штатной численности работников. Медицинскими организациями проводились мероприятия по определению соответствия должностей в штатном расписании специфике работы, содержанию, объему работ, должностным обязанностям, профессиональным стандартам. В случае несоответствия содержания, объемов выполняемых работ требованиям профессиональных стандартов, если работа в основном связана с уборкой помещений, руководителями медицинских организаций принималось решение о переводе должностей младшего медицинского персонала, не участвующего в предоставлении



медицинских услуг, на должности прочего персонала. В 17 лечебных учреждениях региона из 136 нет ни одной должности санитарки, в основном это поликлинические учреждения.

## **5.2. Об отдельных вопросах соблюдения трудовых прав граждан**

Одним из важных направлений деятельности Уполномоченного является обеспечение защиты и восстановление нарушенного конституционного права граждан на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, гарантированного статьей 37 Конституции Российской Федерации. Указанная проблема ежегодно поднимается в докладах Уполномоченного.

В прошедшем году обращения граждан по вопросу нарушения права на безопасные условия труда также находились в зоне пристального внимания Уполномоченного. В 2018 году к Уполномоченному по данной тематике обращались, в подавляющем большинстве, медицинские работники.

К примеру, в 2018 году Уполномоченному поступило обращение от работников одного из лечебных учреждений области с жалобой на нарушение права на безопасные условия труда, отмену доплат к заработной плате ряду сотрудников за работу во вредных условиях труда. Оценив доводы обращения, Уполномоченный направил материалы для проведения проверки в Государственную инспекцию труда в Иркутской области. Проведенная контролирующим органом проверка подтвердила выводы Уполномоченного об ущемлении прав работников больницы. Главному врачу лечебного учреждения выдано обязательное для исполнения предписание об устранении нарушений трудового законодательства. Работодателя обязали начислить и выплатить работникам, чьи права были нарушены, доплату за работу с вредными и (или) опасными условиями труда за период их работы с 1 января 2015 года по 28 декабря 2018 года. Кроме того, учреждение обязали включить в Положение о системе управления охраной труда процедуру организации и проведения специальной оценки

условий труда. Трудовые права работников в указанной части восстановлены. По иным доводам обращения Государственной инспекцией труда в Иркутской области в министерство труда и занятости населения региона направлено представление о проведении экспертизы условий труда младшего медицинского персонала, переведенного на должности, не относящиеся к медицинским работникам. Обращение остается на контроле Уполномоченного.

По итогам рассмотрения в 2018 году обращения гражданки В., бывшей работницы ОГБУЗ «ИГКБ № 3», Уполномоченным было установлено, в том числе, нарушение лечебным учреждением государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, и нарушение установленного порядка проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах, что привело к грубому нарушению права заявительницы и других работников на безопасные условия труда.

В ходе проверки Уполномоченным выявлено, что заявительница В. с октября 2017 года по октябрь 2018 года осуществляла трудовую деятельность в лечебном учреждении по должности уборщика служебных и производственных помещений отделения анестезиологии-реанимации. В указанный период в должностные обязанности В. входили трудовые функции санитарки. Кроме того, занимающая должность уборщика В. была уполномочена работодателем на получение и транспортировку донорской крови и ее компонентов в нарушение Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федерального закона от 20 июля 2012 года № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов», а также постановления Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 года № 29 «Об утверждении технического регламента о требованиях безопасности

крови, ее продуктов, кровезамещающих растворов и технических средств, используемых в трансфузионно-инфузионной терапии».

Учитывая, что, в соответствии с нормами Приложения № 3 СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации 18 мая 2010 года № 58, операционные, послеоперационные палаты, реанимационные залы (палаты), в том числе для ожоговых больных, палаты интенсивной терапии отнесены к наивысшему классу чистоты помещений. Лица, не имеющие специального допуска и образования, установленных Типовой инструкцией по охране труда для персонала операционных блоков, утвержденной Минздравом СССР от 29 августа 1988 года, согласованной постановлением ЦК профсоюза медработников от 16 августа 1988 года (протокол № 20-58), не имеют права осуществлять трудовую деятельность в указанных палатах (отделениях).

Работодателем в нарушение установленного порядка проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах при идентификации потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов (в частности, на вновь образованном рабочем месте уборщика служебных и производственных помещений отделения анестезиологи-реанимации) не было произведено сравнение между теми факторами, которые установил Минтруда России для рабочих мест как потенциально вредные (опасные), и теми, которые имеются в отделении анестезиологии-реанимации, на основании специальной методики проведения специальной оценки условий труда (СОУТ) и классификатором вредных и (или) опасных производственных факторов, утвержденными приказом Минтруда России от 24 января 2014 года № 33н. Членами комиссии в ходе проведения специальной оценки условий труда В. не учтено, что трудовая деятельность работником осуществлялась по графику сменности сутки (24 часа без права на сон) через двое, трое в условиях отделения анестезиологии-реанимации

при наличии вредного биологического фактора и вредных химических веществ.

В связи с этим, по мнению Уполномоченного, карта специальной оценки условий труда В., утвержденная работодателем в сентябре 2018 года, в нарушение действующего санитарного законодательства и государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, не может служить основанием для освобождения работодателя от выполнения возложенных на него обязанностей. Материалы проверки по обращению В. направлены Уполномоченным по подведомственности в Управление Роспотребнадзора по Иркутской области и в Государственную инспекцию труда в Иркутской области для решения вопроса о привлечении к административной ответственности должностных лиц лечебного учреждения.

Учитывая, что осуществление мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда» возложено на Государственную инспекцию труда в Иркутской области, обращение В. направлено Уполномоченным в указанный контрольно-надзорный орган для решения вопроса о вынесении представления о проведении министерством труда и занятости Иркутской области государственной экспертизы условий труда заявительницы в целях восстановления ее трудовых прав.

Приведенные примеры являются иллюстрацией укоренившегося в последнее время среди работодателей правового нигилизма в сфере охраны труда. Не стоит забывать, что в результате нарушения работодателями прав граждан на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, автоматически нарушаются и иные права работников: право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, право на

отдых установленной продолжительности, право на льготное пенсионное обеспечение, и самое главное – право на жизнь.

Выводы Уполномоченного о необходимости повышения уровня ответственности работодателей за нарушение конституционного права граждан на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также необходимости усиления контрольно-надзорной деятельности по данному направлению, объективно подтверждаются сведениями компетентных органов.

Так, по информации Государственной инспекции труда в Иркутской области, в 2018 году проведено 2 834 проверок (против 3 210 проверок в 2017 году). По итогам проверок в 74,3% случаев выявлены правонарушения (против 80,25% в предыдущем году). Для возбуждения уголовного производства в отношении лиц, виновных в нарушениях трудового законодательства, в следственные органы в 2018 году направлено 200 материалов (241 – в 2017 году), из них в связи с несчастными случаями на производстве – 184, по 1 материалу возбуждено уголовное дело.

Из общего количества выявленных нарушений больше всего приходится на сферу образования – 310 (против 1 665), или 11%; на организации оптовой и розничной торговли, на организации по ремонту автотранспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования, что составляет 714 (против 920) нарушений, или 25%; обрабатывающее производство – 119 нарушений, или 4%; строительство – 380, или 13%; сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 107, или 4%; транспорт – 186 (7%); здравоохранение и предоставление социальных услуг – 199 (7%) и иные виды экономической деятельности – 582 (21%).

Наибольшее количество нарушений трудового законодательства выявлено по вопросам оплаты и нормирования труда – 1 257 (27%), обучения и инструктирования работников по охране труда – 764 (16%), трудового договора – 308 (7%), обеспечения работников средствами индивидуальной

защиты – 332 (7%), 72 нарушения (2%) выявлены по порядку расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве.

К числу наиболее типичных нарушений, выявленных государственными инспекторами труда в 2018 году по вопросам, связанным с предоставлением работникам предусмотренных трудовым законодательством гарантий и компенсаций за работу во вредных и (или) опасных условиях труда, относятся следующие: отказ в предоставлении дополнительных оплачиваемых отпусков за работу во вредных и (или) опасных условиях труда либо предоставление их меньшей продолжительности, чем это установлено Списком производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право на дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день; непредоставление сокращенной продолжительности рабочего времени, непредоставление основного ежегодного оплачиваемого отпуска в повышенном размере в нарушение требований статей 92, 115, 96 ТК РФ; неустановление повышенной оплаты труда работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными, опасными и иными особыми условиями труда, (нарушение требований статей 146, 147 ТК РФ); не производится в повышенном размере оплата труда работников; необеспечение проведения предварительного медицинского осмотра работникам (нарушение требований части 2 статьи 212 ТК РФ, части 1 статьи 13 ТК РФ, пунктов 7, 8, 12, 14 приказа Миндравсоцразвития России от 12 апреля 2011 года № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда»; непредоставление дополнительного оплачиваемого отпуска, предусмотренного статьей 14 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях

и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Кроме того, в 2018 году госинспекторами труда в установленном порядке было расследовано 120 несчастных случаев на производстве, из них 10 групповых несчастных случаев, 73 тяжелых несчастных случая и 37 несчастных случаев со смертельным исходом.

В 2018 году к Уполномоченному с жалобой на отказ в возбуждении уголовного дела по факту гибели на производстве обратились родственники одного из погибших работников муниципального предприятия Шелеховского района.

С учетом доводов заявителей Уполномоченным была оказана правовая поддержка заявителям по судебному установлению фактов, подтверждающих трудовые отношения между погибшим работником и предприятием, самого факта несчастного случая при исполнении работником трудовых обязанностей, а также по взысканию компенсации морального вреда и других выплат. Одновременно Уполномоченный направил поступившее обращение в адрес правоохранительных органов региона для проверки законности вынесенного следователем постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В настоящее время расследование уголовного дела по факту смерти работников муниципального предприятия С. и Б. близится к завершению. Проведены все необходимые экспертизы: почерковедческая, подтвердившая факт подделки подписи погибшего Б. в гражданско-правовом договоре, представленном работодателем, а также комплексная экспертиза, по выводам которой основной причиной несчастного случая на производстве явились многочисленные нарушения со стороны руководства предприятия и сотрудников, которые не выполнили элементарных правил по организации и производству работ в сложных условиях. Действия виновных лиц квалифицированы органами следствия по части 3 статьи 143 Уголовного кодекса Российской Федерации – нарушение требований охраны труда, совершенное лицом, на которое возложены

обязанности по их соблюдению, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц.

Уполномоченный обращает внимание исполнительных органов государственной власти области, контрольных органов на то, что вопрос соблюдения работодателями всех форм собственности, государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, на сегодня является одним из важнейших в области трудовых отношений, так как условия труда напрямую оказывают влияние на жизнь и здоровье работников.

По информации Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, по итогам 2018 года в экономике области было занято около 1 469 тыс. человек, или 74,6% от трудоспособного населения. При этом удельный вес работающих в условиях труда, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям, составил 35,7% от общей численности работающих, занятых в экономике, в том числе женщин – 22,5%. В последние годы в регионе наблюдается увеличение как общего количества работающих на предприятиях области, так и количества работающих во вредных условиях труда (табл. 3).

*Таблица 3*

*Численность работающих в Иркутской области, в том числе во вредных условиях, за 2016–2018 годы (тыс. человек)*

| Год  | Количество работающих |                       | Количество работающих во вредных условиях |                       |
|------|-----------------------|-----------------------|---|-----------------------|
|      | Всего                 | Женщин<br>в том числе | Всего                                     | Женщин<br>в том числе |
| 2016 | 650,49                | 234,17                | 236,78                                    | 55,49                 |
| 2017 | 648,90                | 233,81                | 231,81                                    | 52,17                 |
| 2018 | 681,61                | 250,15                | 243,34                                    | 56,28                 |



В 2018 году Управлением Роспотребнадзора проведено 406 обследований на 406 промышленных объектах. Нарушения санитарного законодательства отмечались при 52,7% обследований. В среднем на 1 обследование приходится 1,7 правонарушений. Наибольшее число правонарушений выявлено в деятельности прочих промышленных предприятий (22,6%), на предприятиях сельского и лесного хозяйства (14,9%), обрабатывающей отрасли (14,0%), деятельности предприятий транспортной инфраструктуры (13,6%), обеспечении электрической энергией, газом и паром (9,9%), строительстве (4,9%), вспомогательной и дополнительной транспортной деятельности (6,0%), добыче полезных ископаемых (1,9%).

Основными причинами неудовлетворительных условий труда, как и в прошлом периоде, 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.

Профессиональные заболевания были выявлены в 2018 году на 13 административных территориях области, против 14 в 2017 году. Наибольшее число пострадавших было зарегистрировано в г. Иркутске (40), г. Усть-Илимске (22), Тулунском районе (18), г. Братске (17), Чунском районе (15), г. Шелехове (15), г. Черемхово (12). Обстоятельствами и условиями возникновения профессиональных хронических заболеваний в 2018 году, как и ранее, послужили: конструктивные недостатки машин и оборудования – 55,1% (в 2017 году – 59,4%, в 2016 году – 56,5%), несовершенство

технологических процессов – 44,4% (в 2017 году – 37,8%, в 2016 году – 38,9%), профессиональный контакт с инфекционным агентом – 0,5% (в 2017 году – 1,4%, в 2016 году – 1,5%).

В экономической деятельности наиболее высокие показатели профессиональной заболеваемости продолжают оставаться при добыче угля – 34,0%, в деятельности воздушного и космического транспорта – 32,5%, в металлургическом производстве – 17,4%, в производстве прочих транспортных средств (летательных аппаратов) – 13,8%, в производстве бумаги и бумажных изделий – 5,6%, в лесоводстве – 4,5%, при добыче металлических руд – 4,4%, при обеспечении электрической энергией, газом и паром – 4,4%, добычи сырой нефти и природного газа – 1,2%, деятельности в области здравоохранения – 0,7%.

Следует отметить, что в 2018 году 152 работникам был впервые установлен диагноз профессионального заболевания (отравления) (2017 год – 124, 2016 год – 217). Удельный вес хронических профессиональных заболеваний в 2018 году составил 98,9% (2017 год – 100%, 2016 год – 99,2%), хронических профессиональных отравлений – 1,1% (2017 год – 0%, 2016 год – 0,4%, 2015 год – 1,0%). Острых профессиональных отравлений в 2018 году, как и в 2017-м, не зарегистрировано. Таким образом, по итогам 2018 года в регионе наблюдается тенденция к снижению уровня профессиональной заболеваемости работающего населения.

За три последних года уменьшилось как общее количество выявленных случаев профессиональных заболеваний (отравлений) – с 264 (2016 год) до 178 (2018 год), так и количество пострадавших – с 217 человек (2016 год) до 152 человек (2018 год). Кроме того, продолжается снижение удельного веса пострадавших с исходом в инвалидность вследствие приобретенного профессионального заболевания как одного из показателей тяжести профессионального заболевания – с 5,1% (2016 год) до 3,3% (2018 год).

Удельный вес выявления хронической профессиональной патологии у работников во время проведения периодических медицинских осмотров как

показатель их эффективности, по данным статического наблюдения, увеличился и составил 88,8% (2017 год – 88,1%, 2016 год – 87,8%, 2015 год – 87,5%) (показатель по Российской Федерации за 2017 год – 61,05%). Охват периодическими медицинскими осмотрами работников по итогам 2018 года составил 96,3% (2017 год – 96,3%, 2016 год – 96,1%). Однако в ходе профосмотров практически не определяются «группы риска» работников с подозрением на профзаболевание, для которых профилактические и оздоровительные мероприятия имеют существенное значение в предотвращении риска дальнейшего развития патологии. Не проводится диспансерное наблюдение работников, имеющих профессиональные заболевания и производственно-обусловленные заболевания, как следствие, высок процент хронических профессиональных заболеваний.

По данным профбюро МСЭ, число лиц, первично признанных инвалидами от профессиональных заболеваний, составило 5 человек (2017 год – 15 человек, 2016 год – 11 человек). Среди инвалидов по профессиональным заболеваниям в 2018 году, как и в предыдущие годы, преобладали инвалиды 3 группы (2018 год – 80,0%, 2017 год – 93,3%, 2016 год – 90,9%).

Однако, несмотря на это, показатели профессиональной заболеваемости по Иркутской области значительно превышают показатели по Российской Федерации. По показателю профессиональной заболеваемости Иркутская область занимает 16-е место среди 85 субъектов Российской Федерации. По Сибирскому федеральному округу область находится на 5-м месте среди 11 субъектов, после Кемеровской области, Республики Хакасия, Забайкальского края и Красноярского края.

В связи с этим Уполномоченный надеется на увеличение финансирования подпрограммы «Улучшение условий и охраны труда в Иркутской области» на 2014–2020 годы государственной программы «Труд и занятость» на 2014–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 449-пп. В 2018 году на

реализацию мероприятий указанной подпрограммы из средств областного бюджета было предусмотрено финансирование в объеме 32 025,9 тыс. руб. По итогам года фактическое освоение средств составило 32 017,5 тыс. руб., или 99,97% от запланированного объема финансирования. Как видно из приведенных выше аналитических данных, для создания условий, обеспечивающих сохранение жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности, снижения уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на территории Иркутской области, выделенных денежных средств явно недостаточно.

Уполномоченный призывает компетентные органы государственной власти усилить контроль за соблюдением работодателями всех форм собственности санитарного законодательства Российской Федерации, с привлечением к административной и уголовной ответственности, в целях недопущения нарушения прав работников на безопасные условия труда.

Кроме того, Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области в лице министерства труда и занятости, министерства здравоохранения совместно с контрольными органами (Государственной инспекцией труда в Иркутской области, Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области, Управлением Росздравнадзора в Иркутской области) принять меры по устранению нарушений прав граждан, работающих в областных государственных бюджетных учреждениях здравоохранения, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, прав пациентов на доступную и качественную медицинскую помощь, а также принять меры по недопущению организациями, проводящими специальную оценку условий труда, нарушений норм Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

Не менее важным является вопрос соблюдения прав граждан на получение своевременно и в полном объеме заработной платы. По данным Иркутскстата, задолженность по заработной плате на 1 января 2019 года

составила 24,6 млн руб. в трех организациях перед 379 работниками. Указанная задолженность сформирована в организациях-банкротах.

Однако, учитывая, что в официальные статистические данные не включаются сведения о задолженности субъектов малого предпринимательства (включая микропредприятия), информация не отражает реальный размер задолженности по заработной плате в регионе. Так, согласно нормам Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» субъекты малого предпринимательства – это юридические лица, статус которых определяется малым объемом качественных показателей – до 100 работников и до 800 млн руб. выручки в год.

По информации Иркутскстата, количество малых предприятий (включая микропредприятия) в 2017 году составило по области 38 397 единиц, средняя численность работников – 180 464 человек (сведения за 2018 год не опубликованы). Из анализа указанных данных следует, что значительное количество работающих граждан Иркутской области осуществляют свою трудовую деятельность в малых предприятиях и микропредприятиях, при этом ежемесячная статистическая информация об уровне задолженности по заработной плате, условиях труда этих работников работодателями не предоставляется.

Так, по сведениям прокуратуры Иркутской области, на 1 января 2019 года долги по оплате труда в регионе превысили 260 млн руб. При этом в 2018 году судом удовлетворено почти 2 тыс. исков прокуроров о защите трудовых прав граждан. Принятые меры способствовали погашению задолженности перед работниками в сумме 237 млн руб.

По информации Государственной инспекции труда в Иркутской области, в результате исполнения изложенных в предписаниях требований, работодателями в 2018 году произведены выплаты задержанной заработной платы 2 153 работникам на общую сумму 83 004,00 тыс. руб. При проведении проверок государственными инспекторами труда выявлено 279 случаев

задержки заработной платы в организациях Иркутской области. В отношении 2 114 работников допущены случаи задержки заработной платы. В связи с нарушениями законодательства об оплате труда (в соответствии со статьей 145-1 Уголовного кодекса Российской Федерации), в 2018 году направлено 16 материалов в органы следствия в целях рассмотрения вопроса о привлечении к уголовной ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях требований трудового законодательства (против 6 в 2017 году).

Согласно информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, общее количество исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате, находящихся на исполнении в 2018 году, составило 3 804 исполнительных производства на сумму 310 359 тыс. руб. Фактическим исполнением окончено 2 075 исполнительных производств на сумму 170 578 тыс. руб., что на 30 527 тыс. руб. больше, чем в аналогичном периоде прошлого года.

В 2018 году на исполнении в структурных подразделениях Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области находилось 174 исполнительных производства по невыплате заработной платы, возбужденных в отношении должников – органов государственной власти и местного самоуправления Иркутской области на сумму 5 838 тыс. руб., что на 117 исполнительных производств (67%) больше, чем в 2017 году (57 исполнительных производств на сумму 3 423 тыс. руб.). Таким образом, ситуация с задолженностью по заработной плате остается напряженной.

Особую озабоченность Уполномоченного вызывает факт увеличения в прошедшем году числа работодателей-должников, относящихся к органам государственной власти и местного самоуправления Иркутской области. В связи с этим Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области в лице министерства труда и занятости населения провести проверку по данному факту, в целях выявления причин, способствующих появлению задолженности по заработной плате в государственных и муниципальных организациях и их устранения.

Злободневной является проблема неформальной занятости населения в регионе. В результате неоформления работодателями трудовых договоров с работниками последние лишаются права на получение заработной платы, права на отдых, социальное страхование, пенсионное обеспечение и др.

Например, в 2018 году к Уполномоченному обратились граждане С., Ч., Л. по поводу нарушения трудовых прав. Из жалоб следовало, что заявители осуществляли трудовую деятельность на объекте строительства по должности плотников-бетонщиков, однако работодателем с ними не были заключены трудовые договоры. В дальнейшем работникам не выплачена задолженность по заработной плате. Гражданином С. поставлен вопрос о неоформлении акта о несчастном случае на производстве, в результате чего он получил серьезное повреждение ноги.

Обращения были направлены Уполномоченным в Государственную инспекцию труда в Иркутской области, но по существу проверка не проведена, заявителям было указано на необходимость в судебном порядке устанавливать факт трудовых отношений. Однако последние не изъявили желания продолжать защиту своих прав. В результате трудовые права указанных граждан не были восстановлены.

Этот пример не единичен: огромное количество работников, будучи юридически неграмотными, не имеющими финансовой возможности и времени на отстаивание своих прав в суде, попросту отказываются от защиты своих прав.

За 2018 год Государственной инспекцией труда в Иркутской области по вопросу соблюдения законодательства о трудовом договоре выявлено 308 нарушений, что составило 6,5% от общего количества нарушений. Наиболее актуальным нарушением норм трудового законодательства, регулирующих заключение и изменение трудовых договоров, остается неоформление работодателем трудовых договоров в письменной форме (статья 67 ТК РФ). В 2018 году по требованию государственных инспекторов труда оформлено 18 трудовых договоров с работниками, в том числе ранее не оформленных в

нарушение трудового законодательства – 16.

На территории области в 2018 году министерством труда и занятости населения проводилась работа в соответствии с распоряжением Правительства Иркутской области от 12 июля 2017 года № 385-рп «Об утверждении плана мероприятий, направленных на снижение неформальной занятости в Иркутской области на 2017–2020 годы», в котором установлен механизм действий для территориальных межведомственных комиссий муниципальных образований Иркутской области по снижению неформальной занятости (далее – комиссии) по взаимодействию с органами государственной власти различных уровней. В результате деятельности комиссий с 1 684 работниками, с которыми ранее не были заключены трудовые договоры, были легализованы трудовые отношения. В 2018 году выявлено 25 685 работников, с которыми не были заключены трудовые договоры, из них с 25 582 гражданами легализованы трудовые отношения, что составляет 107,0% от установленного контрольного показателя для Иркутской области (23 969 человек).

Уполномоченный надеется, что министерство труда и занятости региона совместно с комиссиями продолжит свою деятельность по легализации трудовых отношений. По мнению Уполномоченного, необходимо чаще информировать граждан области о возможности обращения в указанные комиссии посредством средств массовой информации.

Право на защиту от безработицы гарантировано гражданам Конституцией Российской Федерации.

В 2018 году, по информации прокуратуры Иркутской области, в регионе зарегистрирован повышенный, по сравнению со среднероссийским, показатель безработицы.

По сведениям министерства труда и занятости населения области, в 2018 году уровень общей безработицы составил 7,5% от численности экономически активного населения, численность безработных по Международной организации труда (МОТ) составила 89,3 тыс. человек.



Численность зарегистрированных безработных на 1 января 2019 года составила 13,0 тыс. человек, уровень регистрируемой безработицы сохранился на уровне показателя на начало 2018 года и составил 1,1%. В 2018 году в органы занятости в целях поиска подходящей работы обратилось 75,1 тыс. граждан, из них признано безработными лишь 30,9 тыс. человек.

Уполномоченный обращает внимание исполнительных органов власти, что 44,2 тыс. человек, обратившиеся в центры занятости населения в 2018 году, не были признаны в установленном порядке безработными, соответственно, им не была оказана гарантированная социальная поддержка, включая бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию по направлению органов службы занятости, бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости для прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования.

В 2018 году к Уполномоченному обратилась гражданка Р. с жалобой на действия ОГКУ «Центр занятости населения города Иркутска». В обращении Р. указала, что в марте 2018 года она была *«поставлена на регистрационный учет безработных граждан в указанном центре. С конца марта по апрель 2018 года находилась на лечении и не могла в установленные сроки посещения явиться для подбора работы. Однако причина неявки, несмотря на наличие листка нетрудоспособности, не была признана уважительной»*.

Уполномоченный направил свое заключение с рекомендациями по устранению нарушения прав Р. в министерство труда и занятости Иркутской области. В результате права Р. восстановлены в полном объеме, она была трудоустроена. При этом действия ОГКУ «Центр занятости населения города Иркутска» по изданию приказа об отказе в признании Р. зарегистрированной в целях поиска подходящей работы признаны неправомерными.

По сведениям министерства труда и занятости населения области, уровень зарегистрированной безработицы в Ольхонском районе составляет на 1 января 2019 года 2,66%. Уровень зарегистрированной безработицы в Слюдянском районе – 1,46%. В 2018 году в Ольхонском и Слюдянском районах продолжена реализация мероприятий ведомственной целевой программы Иркутской области «Содействие занятости населения» на 2014–2020 годы. За содействием в трудоустройстве в 2018 году в органы занятости Ольхонского и Слюдянского районов обратилось 79 человек из числа граждан, одним из источников дохода которых являлась добыча и реализация омуля. Из числа обратившихся были трудоустроены 23 человека, в том числе на временные работы – 2 человека. Профессиональное обучение прошли 13 человек. На организацию предпринимательской деятельности 17 гражданам предоставлена финансовая помощь в размере 58,8 тыс. руб.

В прошедшем году в связи с проведенной пенсионной реформой законодательно был увеличен возраст выхода на пенсию.

В связи с этим особенно остро встает вопрос о праве граждан предпенсионного и пенсионного возраста на защиту от безработицы.

По информации министерства труда и занятости населения Иркутской области, в 2018 году в рамках ведомственной целевой программы «Содействие занятости населения Иркутской области» на 2014–2020 годы» были проведены мероприятия по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию безработных граждан, относящихся к категории лиц предпенсионного и пенсионного возраста.

По мнению Уполномоченного, органам занятости населения региона также необходимо учитывать, что длительное время на рынке труда граждане предпенсионного и пенсионного возраста в скрытой форме подвергаются дискриминации при трудоустройстве. Указанным лицам работодатели порой отказывают в приеме на работу по надуманным основаниям. В связи с этим требуется разработка комплекса мер по созданию новых рабочих мест в

регионе, ориентированных на лиц предпенсионного и пенсионного возраста, с привлечением дополнительного финансирования на эти цели.

## **6. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь**

### **6.1. Право на качественную и доступную медицинскую помощь**

В 2018 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области поступило 145 обращений по вопросам защиты права на охрану здоровья и медицинскую помощь, что в целом свидетельствует о сохранении прежнего уровня этой категории жалоб в общем количестве обращений (6,29% – в 2018 году, 6,58% – в 2017 году).

Прежде всего граждан волновали вопросы льготного лекарственного обеспечения, качества и доступности медицинской помощи, вопросы организации работы учреждений здравоохранения и соблюдения медицинскими работниками норм этики и деонтологии при общении с пациентами.

В Территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области в 2018 году поступило 1 294 обращения граждан, что на 29% больше показателей 2017 года (1 002 обращения).

По данным Территориального фонда обязательного медицинского страхования Иркутской области (далее – ТФОМС), за 2018 год в ТФОМС и страховые медицинские организации поступило 292 жалобы от граждан, получивших медицинскую помощь по обязательному медицинскому страхованию, что также на 25% превышает уровень 2017 года. Из них 165 жалоб признано обоснованными.

По информации министерства здравоохранения Иркутской области (далее – Минздрав), уровень общей заболеваемости населения Иркутской области (на 100 тыс. человек населения) в отчетном году составил 188 154,2 случаев (2017 год – 186 811,2).

В структуре общей заболеваемости населения Иркутской области ведущее место занимают болезни органов дыхания – 26% (49 118,1), на втором месте – болезни системы кровообращения – 13% (23 976,0), на третьем – болезни костно-мышечной системы – 9,4% (17 854,4).

Показатель первичной заболеваемости населения Иркутской области, по данным обращаемости в медицинские организации, составляет 96 459,8 случаев на 100 тыс. человек населения (2017 год – 97 990,0).

В сравнении с 2017 годом выросла заболеваемость болезнями системы кровообращения, новообразованиями, болезнями органов пищеварения, болезнями костно-мышечной системы, мочеполовой системы.

Основные проблемные вопросы, касающиеся реализации гражданами своих прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, сохраняют свою актуальность. По-прежнему много обращений поступает по вопросам качества оказываемой медицинской помощи.

В одном из обращений заявитель С. сообщила о том, что в Братском областном психоневрологическом диспансере ей не оказывается необходимая медицинская помощь в связи с нарушениями тактики лечения, маршрутизации пациентки, нарушениями при постановке диагноза, установленных порядков и стандартов оказания медицинской помощи.

По этому обращению был направлен запрос в Территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области. Согласно полученному из надзорного органа ответу врачами-психиатрами Братского областного психоневрологического диспансера были выставлены диагнозы, которые невозможно подтвердить в связи с «краткими записями, отсутствием назначений (обследования, лечения, госпитализации в стационар)».

Помимо этого, в ходе проверки были выявлены нарушения в части ведения медицинской документации и проведения внутреннего контроля качества и безопасности медицинской помощи.

При этом не решался один из основных вопросов, которые ставила в обращении С.: она не могла получить лечение по профилю «неврология»,

связанного с наличием неврологического заболевания, подтвержденного заключением невролога в ГБУЗ НСО «Государственная Новосибирская областная клиническая больница». В этой связи был направлен запрос в региональный Минздрав, после чего С. пригласили на заседание врачебной комиссии с целью принятия мер по организации необходимой медицинской помощи.

В другом обращении к Уполномоченному гражданин Т. сообщил о некачественно оказываемой медицинской помощи со стороны участкового терапевта ОГБУЗ «Черемховская ГБ № 1», о нарушении ею порядков и стандартов оказания медицинской помощи, об отказе в фиксации в первичной медицинской документации жалоб пациента, нарушении заведующей поликлиникой норм этики и деонтологии, а также о нарушении медицинским учреждением порядка ведения медицинской документации, ее учета и хранения.

Уполномоченным был сделан запрос в Минздрав. В ОГБУЗ «Черемховская ГБ № 1» была проведена внеплановая проверка с участием главного внештатного специалиста-терапевта Минздрава.

По результатам этой проверки было установлено, что первичная медико-санитарная помощь заявителю Т. по одному из имеющихся у него заболеваний в ОГБУЗ «Черемховская ГБ № 1» оказывалась с нарушениями порядков и стандартов оказания медицинской помощи: в записях фельдшера терапевтического приема не были указаны рекомендации по обследованию, лечению, проведению профилактических и реабилитационных мероприятий, были выявлены нарушения качества ведения первичных медицинских документов, что подтвердило факты, изложенные в обращении.

Отдельного внимания при защите прав граждан на оказание качественной медицинской помощи заслуживают условия ее оказания.

В октябре 2018 года сотрудниками аппарата Уполномоченного в связи с поступившими обращениями был осуществлен выезд в Тайшетскую районную больницу, где были посещены кардиологическое, неврологическое

и психиатрическое отделения. По результатам было установлено, что ряд требований, регламентированных постановлением Главного государственного санитарного врача России от 18 мая 2010 года № 58 (СанПиН 2.1.3.2630–10), не соблюдается.

Так, кардиологическое и неврологическое отделения расположены на одном этаже без обособления. Пациенты этих отделений находятся совместно в одних и тех же палатах, что не соответствует порядкам и стандартам оказания медицинской помощи. Из-за стесненных условий, хотя и в редких случаях, пациенты вынуждены находиться в коридоре. Нормативы по обеспечению площадью помещения на одно койко-место не соблюдаются. Имеются койки, вплотную прилегающие к батареям отопления, которые не закрыты защитным экраном. Необходимо отметить недостаточное материально-техническое оснащение этих отделений.

Психиатрическое отделение расположено в здании, построенном в 1953 году для дошкольного образовательного учреждения. В 1973 году, после передачи этого объекта на баланс Тайшетской районной больницы, там было открыто психиатрическое отделение. За все время эксплуатации здания в нем никогда не проводился капитальный ремонт. В отделении отсутствует система приточно-вытяжной вентиляции. Мощность отделения составляет 30 коек. Всего предусмотрено 5 палат: 2 женские и 3 мужских. Площадь палат составляет 12 кв. м и 22 кв. м, количество коек в них от 6 до 7. Таким образом, средняя обеспеченность палатной площадью на одну койку составляет от 2 до 3,14 кв. м, при нормативе 6 кв. м. В палатах отсутствуют прикроватные тумбочки, пациентам негде хранить личные вещи.

В целом обеспеченность учреждений стационарного типа, амбулаторно-поликлинических, диспансеров, подведомственных Минздраву, медицинским оборудованием в соответствии с порядками и стандартами оказания медицинской помощи составляет 87%.

Учитывая, что 22,79% зданий учреждений здравоохранения в регионе требует капитального ремонта, а 13,24% находится в аварийном состоянии,

т. е. может представлять реальную угрозу жизни и здоровью граждан, меры, принимаемые органами государственной власти области в части строительства и ремонта социальных объектов, недостаточны.

В таблице 4 представлена информация о техническом состоянии зданий учреждений здравоохранения, подведомственных региональному Минздраву, за последние 4 года.

*Таблица 4*

*Техническое состояние зданий учреждений здравоохранения в Иркутской области (2015–2018 годы)*

| Доля учреждений здравоохранения Минздрава в общем количестве госучреждений здравоохранения (%)  | Год  |         |       |       |
|---|------|---------|-------|-------|
|   | 2015 | 2016    | 2017  | 2018  |
| Доля государственных учреждений здравоохранения, здания которых находятся в аварийном состоянии | 6    | 6       | 9,42  | 13,24 |
| Доля государственных учреждений здравоохранения, здания которых требуют капитального ремонта    | 21   | 18      | 17,39 | 22,79 |
| Доля фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов, находящихся в аварийном состоянии   | 15   | Менее 1 | 0,6   | 0,6   |
| Доля фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов, требующих капитального ремонта      | 15   | Менее 1 | 0,15  | 0     |

По–прежнему существует потребность в укомплектовании станций скорой медицинской помощи автомобилями (табл. 5).

*Таблица 5*

*Численность автомобилей скорой медицинской помощи за 2017 и 2018 годы*

| Автомобили скорой медицинской помощи | 2017 | 2018 |
|--------------------------------------|------|------|
| Всего                                | 385  | 438  |
| В том числе класс А                  | 172  | 236  |
| класс В                              | 201  | 187  |
| класс С                              | 12   | 15   |

Таким образом, в 2018 году служба скорой медицинской помощи Иркутской области укомплектована 438 автомобилями, из них со сроком эксплуатации до 5 лет – 183 автомобиля, что составляет 57,8%.

По состоянию на 1 января 2019 года в Иркутской области на линию ежедневно выходят 205 автомобилей.

Географические и климатические особенности Иркутской области (низкая плотность населения на большей части территории региона, большие расстояния между населенными пунктами, отдаленность населенных пунктов от медицинских организаций, резко-континентальный климат с длительным холодным периодом, сложные дорожные условия) обуславливают важную роль скорой медицинской помощи в обеспечении доступности для населения медицинской помощи.

Учитывая интенсивное использование автомобилей медицинской службы в сложных условиях, необходимо отметить их ускоренный износ, что, в свою очередь, приводит к увеличению простоя автомобилей скорой медицинской помощи по причине частых поломок и высокочатотных ремонтов.

Ввиду того, что срок эксплуатации автомобилей скорой медицинской помощи составляет пять лет, требуется обновление парка автомобилей скорой медицинской помощи в постоянном режиме в количестве не менее 40 автомобилей в год. Это позволит решить одну из самых острых проблем в здравоохранении, в том числе сельском, – своевременной транспортировки пациентов, что приведет к повышению качества и доступности оказания медицинской помощи жителям, а также к улучшению основного показателя – сокращение времени прибытия на вызов.

Время ожидания оказания медицинской помощи является одним из основных критериев ее доступности. Доля лиц, которым скорая помощь оказана в течение 20 минут после вызова, в общем числе лиц, которым оказана скорая медицинская помощь, в сравнении с 2017 годом по предварительным данным сократилась: в 2017 году – 89,09%; в 2018 году – 86,7%.



В 2017 году региональный Минздрав сообщал о том, что все виды медицинской помощи оказывались населению в установленные сроки, что не подтверждалось на практике с учетом поступающих обращений.

В 2018 году в Минздрав ежемесячно поступала информация от ТФОМС о результатах мониторинга порядка и условий предоставления бесплатной медицинской помощи в медицинских организациях Иркутской области. Мониторинг проводился страховыми медицинскими организациями и ТФОМС. По его результатам оперативно принимались меры по выявлению причин удлинения сроков ожидания медицинской помощи и их устранению.

Трудности, связанные с нарушениями сроков ожидания, возникают у граждан при необходимости получения консультаций врачей-специалистов, прохождения необходимых медицинских обследований и получения высокотехнологичной медицинской помощи, обеспеченность которой населения Иркутской области составляет 88%.

В адрес Уполномоченного 15 января 2018 года поступило обращение от гражданки М. по вопросу оказания необходимой медицинской помощи ее матери. Заявитель сообщила о том, что *«матери показано проведение процедуры коронарографии с целью дальнейшего оперативного лечения, а именно – имплантации электрокардиостимулятора. Для проведения коронарографии ее записали на плановую госпитализацию в кардиологическое отделение Иркутской областной клинической больницы только на 22 июня 2018 года»*.

При этом состояние здоровья матери стремительно ухудшалось, а соответствующее лечение не оказывалось. Уполномоченный обратился в региональный Минздрав, и положительное решение было принято. 12 февраля 2018 года пациентке провели необходимую процедуру коронарографии.

В адрес Уполномоченного обратился житель с. Тарнополь Балаганского района с просьбой об оказании содействия в получении специализированной медицинской помощи. Он получил травму ноги,

первичная помощь ему оказывалась в Балаганской районной больнице, но необходимо было специализированное, а возможно, и высокотехнологичное лечение. Ему выдали направление в Иркутский научный центр хирургии и травматологии, но ждать месяц до госпитализации он не мог, мучили боли. На следующий день после вмешательства Уполномоченного заявителю оформили все необходимые документы для госпитализации в Иркутскую областную клиническую больницу.

Другим важным критерием доступности медицинской помощи является непосредственная близость медицинской организации. С целью приближения первичной медико-санитарной помощи населению, в зависимости от численности жителей населенного пункта, государственная система здравоохранения предполагает организацию домовых хозяйств, фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАП), врачебных амбулаторий и участковых больниц.

В рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Иркутской области» на 2014–2020 годы предусмотрена реализация мероприятий по развитию сети ФАПов и (или) офисов врачей общей практики. За счет средств, предусмотренных программой, планировалось строительство (приобретение) ФАПов в 22 населенных пунктах Тайшетского, Тулунского, Аларского, Зиминского, Черемховского, Заларинского, Бодайбинского, Усть-Удинского, Катангского районов. Вместе с тем до сих пор не решен вопрос с завершением всех предусмотренных государственными контрактами работ по строительству ФАПов, по вводу их в эксплуатацию. Государственный строительный надзор на протяжении всех этапов строительства в отношении этих объектов не осуществлялся, что повлекло значительные недостатки при их строительстве в 16 населенных пунктах, неэффективное расходование бюджетных средств, нарушение прав граждан.

По данным Минздрава, в регионе 584 населенных пункта с числом жителей менее 100 человек. Только в 166 из них медицинские организации

осуществляют организацию оказания первой помощи населению до прибытия медицинских работников с привлечением домашних хозяйств. При этом потребность в такой помощи существует достаточно высокая.

Так, по итогам 2018 года в домовые хозяйства обратилось 3 424 жителя малочисленных населенных пунктов, по вызову волонтеров осуществлено 452 выезда скорой медицинской помощи, при этом 148 человек были своевременно эвакуированы в медицинские организации.

Количество населенных пунктов с числом жителей 100–300 человек – 391, в них функционирует 269 ФАПов.

Количество населенных пунктов с числом жителей 301–1 000 человек – 326, там функционирует 233 ФАПа и фельдшерских пунктов.

Количество населенных пунктов с числом жителей 1 001–2 000 человек – 84, в них функционирует 14 ФАПов при расстоянии до ближайшей медицинской организации не более 6 км и 34 врачебные амбулатории при расстоянии до ближайшей медицинской организации более 6 км, т. е. в целом 48 медицинских организаций.

Количество населенных пунктов с числом жителей более 2 000 человек – 87 населенных пунктов, в них функционируют 11 врачебных амбулаторий.

Как видно из представленных данных, в полной мере потребность в учреждениях здравоохранения не обеспечена, что вызывает трудности при непосредственном обращении за медицинской помощью. При этом необходимо учитывать климатические условия, географические особенности, большую территориальную удаленность населенных пунктов, зависимость от ледовых и водных переправ.

При посещении Тайшетской районной больницы было также установлено, что в своем составе она имеет 4 амбулатории, 5 больниц, 27 ФАПов, поликлиники и стационары на 560 коек.

В зону обслуживания больницы входят труднодоступные, отдаленные населенные пункты, где в периоды времени с октября по декабрь и с марта по май вообще отсутствует транспортное сообщение. Ранее в Тайшете имелась

вертолетная площадка, позволяющая осуществлять экстренную эвакуацию, сейчас ее нет. К таким труднодоступным населенным пунктам Тайшетского района относятся п. Новобирюсинск и с. Мирный, где в общей сложности проживает 8 314 человек, в том числе 1 484 ребенка и 1 481 пенсионер.

Невозможность соблюдения без использования воздушных судов сроков оказания медицинской помощи в экстренной форме, установленных в порядках оказания медицинской помощи по соответствующим профилям, заболеваниям или состояниям, – для ряда территорий острая проблема. Востребованность в санитарной авиации ежегодно увеличивается. За последние 5 лет число приобретенных у авиакомпаний летных часов выросло практически на 30%. Однако это не покрывает потребности в санитарно-авиационной эвакуации.

Примером, подтверждающим остроту этой проблемы, является обращение жителей п. Тубинский Усть-Илимского района.

В обращении заявители сообщили, что с апреля 2017 года в поселке перестала функционировать единственная аптека, а ближайшее аптечное учреждение расположено на расстоянии 60 км от поселка.

По данному вопросу в адрес Минздрава был направлен запрос.

В целях приближения лекарственной помощи населению и учитывая, что большая часть лекарственных препаратов отпускается по рецептам врачей, Минздрав согласовывает размещение аптечных организаций на площадях медицинских организаций.

Разработан перечень лекарственных средств, подлежащих отпуску медицинскими организациями, имеющими лицензию на фармацевтическую деятельность, и их обособленными подразделениями (амбулаториями, фельдшерскими и ФАПами, центрами (отделениями) общей врачебной (семейной) практики), расположенными в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации на территории Иркутской области. Перечень утвержден приказом Минздрава от 23 ноября 2010 года № 332-мпр «Об утверждении перечня лекарственных средств, подлежащих отпуску

медицинскими организациями, имеющими лицензию на фармацевтическую деятельность, и их обособленными подразделениями, расположенными в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации». Он включает 654 международных непатентованных наименований лекарственных средств.

По сообщению главного врача ОГБУЗ «Усть-Илимская городская поликлиника № 2», на территории п. Тубинский функционирует Тубинская врачебная амбулатория ОГБУЗ «Усть-Илимская городская поликлиника № 2», через которую после вмешательства Уполномоченного была организована доставка лекарственных препаратов для населения поселка. А министром здравоохранения Иркутской области подписано распоряжение о выдаче лицензии для осуществления фармацевтической деятельности аптечной организацией «Сансвер».

Неотъемлемым показателем доступности медицинской помощи для населения является кадровая обеспеченность учреждений здравоохранения.

Укомплектованность в 2018 году в организациях, подведомственных министерству, составила: врачами – 57,57%, средним медицинским персоналом – 66,77%; младшим медицинским персоналом – 68,8%. Острая нехватка медицинских кадров вызывает необходимость совместительства медработников (табл. 6).

*Таблица 6*

*Коэффициент совместительства медицинских работников*

| Категория медработников      | 2017 год | 2018 год |
|------------------------------|----------|----------|
| Врачи общей практики         | 1,4      | 1,03     |
| Врачи-педиатры               | 1,3      | 1,3      |
| Врачи-терапевты              | 1,4      | 1,2      |
| Средний медицинский персонал | 1,4      | 1,4      |
| Младший медицинский персонал | 1,4      | 1,4      |

Примером острой нехватки кадров может служить противотуберкулезная служба области, в учреждениях которой предусмотрено 246,25 штатных должностей врачей-фтизиатров, занято – 229,25 должностей. Показатель укомплектованности штатных должностей

врачами, физическими лицами – 53,6% (в 2017 году – 56,9%). Острый дефицит врачей-фтизиатров наблюдается среди специалистов, занятых на поликлиническом приеме, где показатель укомплектованности штатного расписания (126,25 должностей) физическими лицами (62 человек) составляет 49,1% (в 2017 году – 52,6%). В стационарах показатель обеспеченности физическими лицами (120,0 ставок и 70 физических лиц) составляет 58,3% (в 2017 году – 63,3%). 78,25 штатных должностей участковых врачей-фтизиатров укомплектованы физическими лицами (36 человек) только на 46,0% (в 2017 году – 48,0%). Показатель обеспеченности врачами-фтизиатрами на 10 000 населения области – 0,5. В шести муниципальных образованиях Иркутской области нет врачей-фтизиатров вообще, их обязанности исполняют средние медицинские работники или врачи-совместители (Балаганский, Жигаловский, Усть-Удинский, Чунский, Аларский, Ольхонский районы). Более 50% врачей-фтизиатров работают в областном центре и более 1/2 специалистов достигли предпенсионного или пенсионного возраста.

Наглядный и типичный пример остроты этой проблемы – ситуация в Тайшетской районной больнице, где фактическая укомплектованность врачами от норматива составляет 52,5%, средним медицинским персоналом – 69,5%. Младший медицинский персонал отсутствует, так как все сотрудники указанной категории были переведены на должности рабочих профессий (табл. 7).

Таблица 7

Кадровая укомплектованность в Тайшетской районной больнице

| Укомплектованность кадрами       |                              |  |                           |                               |
|----------------------------------|------------------------------|--|---------------------------|-------------------------------|
| Категория медицинских работников | Норматив (количество ставок) | Штатное расписание (количество ставок) | Факт (количество человек) | Коэффициент совместительств а |
| врачи                            | 175,10                       | 169,25                                 | 92                        | 1,8                           |
| средний персонал                 | 905,4                        | 872,75                                 | 629                       | 1,3                           |
| младший персонал                 | –                            | –                                      | –                         | –                             |

Средняя заработная плата за 9 месяцев 2018 года с учетом совместительства составила: у врачей – 75 207 руб., у среднего медицинского персонала – 32 084 руб. Без учета совместительства средняя заработная плата врачей составляет 37 603 руб., среднего медицинского персонала – 21 389 руб., что свидетельствует о значительной нагрузке на сотрудников, которые фактически работают сверх нормы.

И это достаточно распространенная ситуация, порочный круг: отсутствие кадров, увеличение нагрузки, снижение качества оказания медицинской помощи. А средние цифры по укомплектованности и по уровню заработной платы сотрудников соответствуют нормативам, как «средняя температура по больнице», и совершенно не отражают реальную ситуацию.

Безусловно, Минздравом совместно с другими органами государственной власти принимаются меры для решения этой наболевшей проблемы.

В Иркутской области с 2012 года реализуется программа «Земский доктор». За это время участниками программы стали 592 врача, из которых 80 – в 2018 году. Осуществление мероприятий по привлечению медицинских работников в отдаленные территории Иркутской области, включая предоставление выплат, позволило сократить дефицит медицинских кадров не менее чем на 3%.

На реализацию программы выделено 592 млн руб., в том числе из областного бюджета – 237,8 млн руб. В 2018 году на предоставление выплат направлено 80 млн руб., заключено 80 договоров с медицинскими работниками. С учетом положительного опыта реализации программы «Земский доктор» в 2019 году планируется введение программы «Земский фельдшер».

Но только 67,4% сотрудников остались работать в сельской местности после окончания срока договора о предоставлении выплаты. Как уже неоднократно отмечалось Уполномоченным, причиной тому является, в том

числе нерешенность других социально важных вопросов: отсутствие жилья, отсутствие школ и детских садов, необходимых для полноценной жизни семей этих специалистов.

В связи с этим Минздравом разработаны и утверждены критерии отбора муниципальных образований Иркутской области для формирования специализированного жилищного фонда для врачей путем строительства или приобретения жилых помещений, сформирован рейтинг муниципальных образований.

В 2018 году в рамках подпрограммы «Стимулирование жилищного строительства в Иркутской области» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014–2020 годы приобретено и передано в собственность Иркутской области 55 жилых помещений специализированного жилищного фонда Иркутской области для медицинских работников в пос. Баяндай, Качуг, Бохан, г. Киренске.

В 2019 году по программе планируется приобрести 24 квартиры в п. Кутулик.

Помимо этого, с 1 сентября 2018 года начал действовать Закон Иркутской области от 6 октября 2017 года № 61-ОЗ «О ежемесячной денежной выплате отдельным категориям студентов в целях привлечения их для дальнейшей работы в медицинских организациях, расположенных на территории Иркутской области», предусматривающий выплату стипендий студентам с высокими баллами ЕГЭ, призерам региональных, всероссийских и международных олимпиад в размере 5 000 руб., студентам, обучающимся по договорам о целевом обучении, – 3 000 руб.

В 2018 году стипендию получили более 330 студентов. В 2019 году в областном бюджете на реализацию данного Закона предусмотрено не менее 5,2 млн руб.



## 6.2. Право на льготное лекарственное обеспечение

Вопросы лекарственного обеспечения граждан в 2018 году заняли лидирующее место среди обращений к Уполномоченному, связанных с соблюдением прав граждан в сфере здравоохранения.

Количество граждан, имеющих право на получение набора социальных услуг в натуральном выражении, в рамках реализации федеральной программы обеспечения необходимыми лекарственными препаратами (далее – ОНЛП) на начало 2018 года, по данным Пенсионного фонда Российской Федерации в Иркутской области, составляло 70 042 человека. По состоянию на 1 января 2019 года число таких граждан составило 65 822 человека, из них получающие полный набор социальных услуг – 51 627 человек, сохранивших право на обеспечение необходимыми лекарственными препаратами – 14 195 человек. На снижение числа льготополучателей, безусловно, влияют и социальные условия жизни граждан, когда приходится делать выбор в пользу пусть даже небольшой финансовой помощи, и трудности, связанные с получением определенных лекарственных препаратов.

К примеру, по причине дефектуры производителей лекарственных препаратов не состоялись конкурентные процедуры в рамках программы ОНЛП на закуп лекарственных препаратов *амиодарон*, *десмопрессин*, *холина альфосцерат*. Руководителям медицинских организаций направлялись информационные письма о дефектурных позициях лекарственных препаратов и необходимости проведения аналоговой замены, в том числе о направлении пациентов к главным внештатным специалистам министерства здравоохранения Иркутской области для определения дальнейшей тактики лечения.

Но достаточно часто встречаются и другие, менее объективные, причины непредоставления льготникам лекарств.

В частности, в минувшем году заявители, к которым относятся как региональные льготополучатели, так и федеральные, сообщали об

участившихся фактах отсутствия необходимых лекарственных препаратов в аптеках, относящихся территориально к их зоне обслуживания. Льготополучателям предлагалось получить лекарственные препараты в других аптеках, которые расположены на значительном удалении. В большинстве случаев гражданам приходилось посещать не одну аптечную организацию, а несколько, чтобы получить все необходимые лекарственные препараты.

Однако далеко не у всех есть возможность, в силу состояния здоровья, отсутствия социальных работников и прочих причин, осуществлять ежемесячные посещения нескольких аптечных организаций, расположенных на значительном удалении. Принцип доступности медицинской помощи, предусмотренный статьей 4 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в данной ситуации не соблюдается.

При этом факты отсроченного обслуживания льготных рецептов не регистрировались и информация об обеспечении по отсроченному обслуживанию лекарственными препаратами в течение 10 дней до сведения граждан не доводилась.

Об этом Уполномоченный сообщил министру здравоохранения Иркутской области. Из Минздрава поступила информация, что аптечные организации, осуществляющие льготное лекарственное обеспечение граждан, закреплены за конкретными медицинскими учреждениями, в том числе территориально. Лекарственная помощь осуществляется адресно, персонифицировано. Льготополучатели имеют право оставлять льготные рецепты на отсроченное обслуживание, которое контролируется специалистами, в том числе при проведении ежедневной оперативной работы по своевременному обеспечению таких рецептов.

Необходимо отметить оперативную реакцию регионального министерства на обращение Уполномоченного. Минздравом было поручено аптечным организациям, уполномоченному складу АО «Иркутская областная

оптово-снабженческая аптечная база» усилить работу по оперативному перераспределению необходимых лекарственных препаратов для обеспечения льготополучателей, в том числе по месту жительства. Минздрав также выразил готовность рассматривать каждое обращение детально. Подобный подход к совместному решению проблем необходим для оказания помощи заявителям с максимальной оперативностью и эффективностью.

Большое число обращений касалось непредоставления определенных препаратов.

В адрес Уполномоченного обратилась гражданка Я. по вопросу лекарственного обеспечения препаратом *Ниволумаб*. Ей был выставлен диагноз: меланома хориоидеи, выявлено прогрессирование процесса – метастазы в печени. Указанный лекарственный препарат входил в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2018 год, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2017 года № 2323–р, и его назначение было возможно комиссионно по жизненным показаниям. Но даже при этих условиях заявительница не могла получить жизненно важный препарат. Уполномоченный направил запрос в региональный Минздрав, и гражданка Я. получила необходимое ей для жизни лекарство.

В другом обращении к Уполномоченному в интересах матери обратилась гражданка Д. Ее маме был выставлен диагноз: периферический рак верхней доли правого легкого IV стадии. Согласно заключению врачебного консилиума, на фоне начатого проведения терапии препаратом *Осимертиниб* в дозе 80 мг в сутки получена положительная динамика в виде уменьшения опухоли по данным МСКТ и улучшения клинической симптоматики, что является жизненно необходимым показанием для дальнейшего приема указанного лекарственного средства.

По данному обращению Уполномоченным был сделан запрос в Минздрав, которое сообщило, что положительное решение об обеспечении маме заявительницы Д. препаратом *Осимертиниб* принято, однако

реализация его будет возможна лишь после выделения дополнительных бюджетных средств. Для пациентки это было критично, так как прерывание курса лечения могло привести к летальному исходу. Уполномоченный обратился к Первому заместителю Губернатора Иркутской области – Председателю Правительства Иркутской области Р.Н. Болотову, который принял незамедлительные меры. До проведения закупа больная была обеспечена лекарственным препаратом *Осимертиниб* в ГБУЗ «Областной онкологический диспансер», и ее дальнейшее лечение было продолжено.

Имелись неоднократные нарушения прав инвалидов на льготное лекарственное обеспечение. Зачастую это вызвано несвоевременным формированием потребности и закупа лекарств. По этим причинам лекарствами были несвоевременно обеспечены инвалиды, страдающие онкологическими заболеваниями. По данным фактам прокуратурой Иркутской области были приняты меры реагирования в отношении медицинских организаций городов Ангарска, Усолья-Сибирского, Черемхово, Братского района, внесено представление министру здравоохранения.

### **6.3. Право граждан, страдающих отдельными видами заболеваний, на медицинскую помощь**

Вопросы, касающиеся защиты прав граждан, страдающих определенными видами заболеваний, в том числе социально значимыми, находятся в зоне особого внимания Уполномоченного.

Одним из таких заболеваний является хроническая почечная недостаточность. Уполномоченным неоднократно обращалось внимание на трудности, с которыми сталкиваются люди, страдающие этим недугом и нуждающиеся в регулярных процедурах гемодиализа. Это связано, прежде всего, с расположением диализных центров, которые находятся только в городах Иркутске, Ангарске, Братске и пос. Усть-Ордынский, куда пациенты вынуждены несколько раз в неделю приезжать со всей области.

В ответ на просьбу Уполномоченного помочь таким людям в части компенсации стоимости проезда и проживания в 2015 году было принято постановление Правительства Иркутской области от 13 августа 2015 года № 395-пп «О единовременной социальной выплате отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области и нуждающихся в процедурах гемодиализа, в 2015–2020 годах». Но размер этой выплаты, а именно 7 тыс. руб., которые выплачивались один раз в год, безусловно, был недостаточен.

Среди критериев, позволяющих рассчитывать на эту помощь, были условия о проживании в определенных населенных пунктах области, а также наличие инвалидности (инвалиды по зрению 1 группы и инвалиды-колясочники). Такие ограничения приводили к дискриминации граждан и лишали их возможности в непростой жизненной ситуации рассчитывать на эту поддержку.

По каждой из обозначенных проблем Уполномоченным были подготовлены рекомендации, изложенные в заключении и Ежегодном докладе.

В результате в вышеназванное постановление были внесены изменения в части, касающейся условий предоставления единовременной выплаты и увеличения ее размера.

С 1 января 2019 года введена дополнительная мера социальной поддержки в виде предоставления отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области и нуждающихся в процедурах гемодиализа, ежемесячных, а не разовых, социальных выплат. В размере 7 тыс. руб. – гражданам, проходящим процедуры гемодиализа в городах Иркутске и Ангарске; 5 тыс. руб. – гражданам, проходящим процедуры гемодиализа в г. Братске и п. Усть-Ордынский. Были убраны критерии о наличии инвалидности, а оставлена только нуждаемость в проведении процедур гемодиализа. Также отменено условие о проживании в

определенных муниципальных образованиях. Исключением стали лишь населенные пункты, где непосредственно находятся диализные центры.

Этот результат совместной работы Уполномоченного и органов государственной власти области, принявших такие важные и правильные решения, безусловно, поможет людям, которым в силу состояния здоровья приходится сложнее, чем другим. Единственное, на что хочется обратить внимание: эти меры социальной поддержки нужно оказывать постоянно, а не только в ближайшие несколько лет.

Другой вопрос, касающийся соблюдения прав граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью и нуждающихся в проведении процедуры гемодиализа, – это право на льготное лекарственное обеспечение, в том числе кальцимиметиками и фосфатбиндерами. Эти пациенты, как правило, являются инвалидами 1 группы и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» имеют право на получение по рецептам врача всех положенных лекарственных средств.

К Уполномоченному обратилась президент Иркутского регионального отделения межрегиональной общественной организации нефрологических пациентов «Нефро–Лига» по вопросу обеспечения граждан лекарственным препаратом *цинакальцетом*, который входил в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2018 год, а также в Перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, назначаемых по решению врачебных комиссий медицинских организаций, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2017 года № 2323–р.

Но при этом препарат не был включен в Перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению бесплатно, в соответствии с Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 года № 882-пп.

Ранее при рассмотрении обращений граждан Уполномоченным уже отмечалось, что Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области содержит Перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, отпускаемых населению бесплатно, на основании Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области», а не постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения».

По данному вопросу Уполномоченный обратился к Первому заместителю Губернатора Иркутской области – Председателю Правительства Иркутской области с предложением рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 года № 882-пп «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» в части, касающейся формирования Перечня лекарственных препаратов, отпускаемых населению бесплатно.

В результате Минздравом была проведена работа по включению лекарственного препарата для медицинского применения *цинакальцет* в Перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению бесплатно, в

соответствии с Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-03 «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области» (Приложение 7), утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 года № 882-пп «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». В Территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов *цинакальцет* также включен.

Другим важным изменением минувшего года стало включение распоряжением Правительства России от 31 декабря 2018 года № 3053-р в Перечень медицинских изделий, отпускаемых по рецептам при предоставлении набора социальных услуг, амбулаторного набора для введения инсулина и резервуара для амбулаторной инсулиновой инфузионной помпы.

Предоставление отдельным категориям граждан набора социальных услуг, в том числе обеспечение их медицинскими изделиями по рецептам бесплатно, предусмотрено законодательством.

К Уполномоченному в 2018 году поступали неоднократные обращения граждан, страдающих сахарным диабетом, по вопросу обеспечения средствами диагностики уровня глюкозы в крови.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения», утвержден Перечень групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно. Заболевание «диабет» входит в указанный перечень и



граждане, имеющие данный диагноз, должны бесплатно обеспечиваться средствами диагностики.

Согласно пункту 2 статьи 5 Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области» (далее – Закон № 106-оз) гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, предоставляется льготное обеспечение лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями в порядке и на условиях, установленных нормативным правовым актом Правительства Иркутской области.

Сахарный диабет входит в перечень социально значимых заболеваний, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

28 июля 2017 года на заседании Правительства Иркутской области уже рассматривался вопрос о необходимости обеспечения социально значимых категорий населения Иркутской области, страдающих сахарным диабетом, медицинскими изделиями (тест-полосками) для измерения уровня глюкозы в крови за счет областного бюджета.

Уполномоченный обращался по данному вопросу в Минздрав, Правительство Иркутской области, однако ввиду недостаточности финансирования проблема оставалась нерешенной.

С 2019 года на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 года № 3053-р обеспечение медицинскими изделиями будет осуществляться в рамках реализации федеральной программы «Обеспечение необходимыми лекарственными препаратами отдельных категорий граждан». В перечень медицинских изделий включены тест-полоски для определения уровня глюкозы в крови, иглы для шприц-

ручек и расходные медицинские изделия к инсулиновой помпе (наборы к инсулиновой помпе и резервуары к инсулиновой помпе).

После сбора информации о необходимой потребности по Иркутской области в медицинских изделиях в целом по пациентам (взрослые и дети), являющихся инвалидами, Минздравом будет организован закуп необходимых медицинских изделий на основании требований Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Таким образом, обеспечение медицинскими изделиями в установленном законодательством порядке планируется в максимально короткие сроки.

Для пациентов Иркутской области, страдающих сахарным диабетом и не имеющих инвалидности, находящихся на интенсифицированной инсулинотерапии и на пероральной сахароснижающей терапии, в рамках Закона № 106-оз, ориентировочная потребность в тест-полосках в 2018 году составила 136 079 300,00 руб. в год. Минздравом по данному вопросу направлен очередной запрос в министерство финансов Иркутской области о выделении дополнительных средств.

В настоящее время определение уровня глюкозы в крови доступно в качестве лабораторной услуги в медицинских организациях, где готовы предоставлять данную услугу пациентам (до 4 раз в сутки).

Резюмируя изложенное в данном разделе Доклада, необходимо заострить внимание на одном из важнейших факторов соблюдения прав граждан – обеспечении финансовых гарантий, потому что без достаточного финансирования невозможно реализовать основные направления развития системы здравоохранения.

К примеру, одним из вопросов, находящихся под постоянным контролем Уполномоченного, является необходимость обеспечения финансирования утвержденной стоимости Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи в Иркутской области за

счет бюджетных ассигнований бюджета Иркутской области в соответствии с нормативами.

Указанные рекомендации неоднократно отражались в Ежегодных докладах Уполномоченного, информация направлялась в адрес Минздрава, в Правительство Иркутской области.

Дефицит Территориальной программы государственных гарантий в части средств консолидированного бюджета Иркутской области от расчетной стоимости в 2015 году составлял 49% (5,6 млрд руб.), в 2016 году – 42% (5,03 млрд руб.), в 2017 году – 30% (3,5 млрд руб.).

По информации Минздрава, Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов была утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 года № 882-пп (далее – Программа) с дефицитом 28,3% (3,4 млрд руб.) в части средств консолидированного бюджета субъекта Иркутской области от расчетной стоимости.

Распоряжением заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 20 декабря 2016 года № 89-рп утвержден план мероприятий по приведению объемов медицинской помощи за счет средств областного бюджета Иркутской области в соответствие с требованиями законодательства в сфере охраны здоровья на 2017–2020 годы, где отдельным мероприятием выделено поэтапное сокращение дефицита финансирования Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области за счет средств областного бюджета.

В целях выполнения мероприятий Плана по устранению замечаний, содержащихся в заключении Министерства здравоохранения Российской Федерации, являющимся приложением к Соглашению между Министерством здравоохранения Российской Федерации, ТФОМС и Правительством Иркутской области о реализации Территориальной

программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2018 и на плановый период 2019 и 2020 годов, дважды в 2018 году были внесены изменения в Закон Иркутской области «Об областном бюджете».

Законами Иркутской области от 4 апреля 2018 года № 11-03, от 18 октября 2018 года № 79-03 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» увеличены средства областного бюджета на реализацию Программы в сумме свыше 1 млрд руб.

В результате увеличения стоимости Программы (9,6 млрд руб.), дефицит снизился до 19,4% (2,3 млрд руб.).

Благодаря поэтапному снижению дефицита Программы, как сообщает Минздрав, появилась возможность улучшить лекарственное обеспечение в подведомственных медицинских организациях, финансируемых за счет средств областного бюджета; увеличить объемы приобретаемых вакцин от клещевого энцефалита, против гриппа, туберкулина для проведения пробы Манту в целях ранней диагностики туберкулеза у детей; закупить впервые на средства областного бюджета пневмококковую вакцину, что позволит значительно снизить смертность от пневмонии в области (в 2015 году на иммунопрофилактику выделялось 30 млн руб., в 2018 году – порядка 155 млн руб.); улучшить условия проживания и лечения пациентов психиатрического профиля; обеспечить необходимый в медицинских организациях, финансируемых из областного бюджета, уровень соотношения средней заработной платы медицинских работников и средней заработной платы по региону; завершить проект, начатый в 2016 году, по созданию единой автоматизированной диспетчерской службы скорой медицинской помощи; улучшить материально-техническую базу подведомственных медицинских организаций в части приобретения современного медицинского оборудования (в настоящее время тратится 300–350 млн руб., тогда как ранее 80–110 млн руб.).

И это только часть решенных вопросов. Необходимо и в дальнейшем принимать действенные меры для устранения дефицита региональной Программы. Основными видами медицинской помощи, имеющими недофинансирование, являются дневные и круглосуточные стационары в противотуберкулезных и психиатрических учреждениях. Недофинансирование видов медицинской помощи складывается только за счет средств консолидированного бюджета.

Другим важным вопросом, находящимся на контроле Уполномоченного, является обеспечение соответствия нормативам стоимости питания и лекарственного обеспечения пациентов в стационарах государственных учреждений здравоохранения области.

Уполномоченный принял участие в работе сессии Законодательного Собрания Иркутской области, на которой обсуждался проект регионального закона «Об областном бюджете Иркутской области на 2019 год и на плановый период до 2020 и 2021 годов». Выступая в прениях, омбудсмен подчеркнул, что финансовое обеспечение прав и свобод граждан региона – это конституционная обязанность органов государственной власти Приангарья. В итоге в принятом в окончательном чтении законе об областном бюджете депутатами учтена рекомендованная Уполномоченным поправка об увеличении расходов на 33 969,6 тыс. руб. (до уровня 2018 года) на финансирование питания и расходов на лекарственные средства в лечебных учреждениях региона.

При этом нужно стремиться достичь нормативных показателей (табл. 8).

*Таблица 8*

*Бюджетные ассигнования на питание в государственных учреждениях здравоохранения*

| Наименование                  | 2017 год               |           |                           | 2018 год               |             |                           | норма |
|-------------------------------|------------------------|-----------|---------------------------|------------------------|-------------|---------------------------|-------|
|                               | Ассигнования, тыс.руб. | койко-дни | стоимость койко-дня, руб. | Ассигнования, тыс.руб. | койко-дни   | стоимость койко-дня, руб. |       |
| Кожно-венерологическая служба | 8273                   | 59 973    | 138                       | 8 350,0                | 59 973,0    | 139,2                     | 232,1 |
| Туберкулёзная служба          | 57 738,90              | 377 666   | 153                       | 54 982,5               | 377 666,0   | 145,6                     | 268,9 |
| Психиатрическая служба        | 151 491,50             | 1 046 521 | 144,8                     | 151 491,5              | 1 046 521,0 | 144,8                     | 232,1 |
| Прочие                        | 70 367,0               | 516 066,1 | 136,4                     | 75 405,2               | 556 011,0   | 135,6                     | 232,1 |

Таблица 9

*Объемы финансирования Государственной программы Иркутской области  
«Развитие здравоохранения» (2014–2020 годы)*

| Наименование программы  | План на 2018 год в соответствии со свод. бюджетной росписью | Исполнение        | % исп-я |
|---|---|-------------------|---------|
| Подпрограммы Государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014–2020 годы   | 29 978 925 800,00   | 29 646 259 692,62 | 98,9%   |
| Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи   | 173 019 500,00  | 173 009 752,46    | 100,0%  |
| Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, мед. помощи, медицинской эвакуации | 6 479 537 700,00  | 6 478 558 247,85  | 100,0%  |
| Развитие государственно-частного партнерства  | 233 886 200,00  | 30 887 899,53     | 13,2%   |
| Охрана здоровья матери и ребенка  | 772 155 800,00  | 771 601 836,95    | 99,9%   |
| Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения  | 48 441 800,00   | 48 441 800,00     | 100,0%  |
| Оказание паллиативной помощи  | 341 084 900,00  | 339 514 950,79    | 99,5%   |
| Кадровое обеспечение системы здравоохранения  | 93 659 700,00   | 93 659 365,99     | 100,0%  |
| Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях   | 1 991 411 100,00  | 1 937 975 208,73  | 97,3%   |
| Развитие информатизации в здравоохранении   | 76 850 800,00   | 76 850 776,67     | 100,0%  |
| Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения  | 2 817 676 100,00  | 2 744 557 991,54  | 97,4%   |
| Осуществление обязательного мед.страхования в Иркутской области (2017–2020 )  | 16 773 941 500,00   | 16 773 941 500,00 | 100,0%  |
| Развитие оказания скорой специализированной мед.помощи в экстренной форме гражданам в труднодоступных районах с применением воздушных судов (2017–2019 годы)                      | 177 260 700,00  | 177 260 362,11    | 100,0%  |
| Итого   | 29 978 925 800,00   | 29 646 259 692,62 | 98,9%   |

Из представленных в таблице 8 сведений следует, что уровень фактического финансирования не соответствует нормативным показателям, и если в целом наблюдается рост финансового обеспечения по данным направлениям, то расходы на питание пациентов в сравнении с 2017 годом сократились.

Что касается финансирования Государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014–2020 годы, то она в целом реализована в минувшем году на 98,9% (табл. 9).

Таким образом, за исключением подпрограммы «Развитие государственно-частного партнерства» на 2014–2020 годы, процентные показатели по освоению финансовых средств достаточно высоки. При этом достижение плановых показателей Государственной программы области «Развитие здравоохранения» на 2014–2020 годы» произошло только по отдельным направлениям (снижение смертности от болезней системы кровообращения, туберкулеза). Смертность от новообразований осталась достаточно высокой, а вопросы лекарственного обеспечения населения, доступности медицинской помощи, как уже отмечалось выше, по-прежнему требуют большой работы.

В целях защиты прав граждан на охрану здоровья Уполномоченный предлагает органам государственной власти Иркутской области в пределах их компетенции:

- обеспечить автопарк станций скорой медицинской помощи необходимым количеством автомобилей соответствующих классов;
- привести размеры финансирования стоимости лекарственного обеспечения и питания пациента на 1 койко/день в условиях круглосуточного стационара в соответствие с нормативами и стандартами лечения;
- обеспечить персонифицированное приобретение медикаментов и расходных материалов, не предусмотренных стандартами оказания медицинской помощи, в рамках организации оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях за счет средств областного бюджета;

– усилить контроль над организацией лекарственного обеспечения граждан, проживающих в труднодоступных населенных пунктах, в которых отсутствуют аптечные пункты;

– довести уровень финансирования утвержденной стоимости Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи в Иркутской области за счет бюджетных ассигнований бюджета Иркутской области до нормативных показателей;

– усилить работу по оперативному перераспределению необходимых лекарственных препаратов для обеспечения льготополучателей по месту жительства;

– принять меры для проведения в соответствии с потребностью капитального ремонта в зданиях государственных учреждений здравоохранения;

– привести в соответствии с порядками и стандартами оказания медицинской помощи обеспеченность учреждений стационарного типа, амбулаторно–поликлинических учреждений, диспансеров, подведомственных Минздраву, медицинским оборудованием;

– принять меры для устранения нарушений прав граждан при оказании им медицинской помощи в зданиях государственных учреждений здравоохранения, находящихся в аварийном состоянии;

– усилить контроль за организацией оказания медицинской помощи в соответствии с нормативами сроков ее ожидания;

– привести в соответствие с Положением об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению, утвержденном приказом Минздравсоцразвития России от 15 мая 2012 года № 543н, расположение государственных учреждений здравоохранения в целях обеспечения их доступности;

– оборудовать вертолетные площадки для обеспечения работы санитарной авиации в целях оказания медицинской помощи гражданам,



проживающим в труднодоступных и малочисленных населенных пунктах области.

#### **6.4. Безопасность дорожного движения как одна из гарантий права граждан на жизнь и сохранение здоровья**

Основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон «О безопасности дорожного движения») являются приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения, соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения, а также программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Динамика статистических данных по безопасности дорожного движения по-прежнему требует пристального внимания Уполномоченного. В расчете на 100 тыс. человек населения в Иркутской области в течение 2018 года произошло 141 дорожно-транспортное происшествие (далее – ДТП), тогда как средний показатель по России составляет 88 ДТП на 100 тыс. человек населения, т. е. в 1,6 раза больше, чем в среднем по стране. При этом число погибших за тот же период в пересчете на 100 тыс. населения в нашем регионе в 2,4 раза выше среднероссийского показателя: 14,6 против 5,9. Для сравнения, в соседних Красноярском крае и Республике Бурятия относительные показатели числа погибших в ДТП составляют 3,6 и 5,4 соответственно.

Приведенные цифры подтверждают, что права человека на жизнь и здоровье при обеспечении безопасности дорожного движения в Иркутской области систематически нарушаются, а потому внимание Уполномоченного к данной проблеме вполне обосновано.

Всего в Иркутской области в 2018 году произошло 3 390 ДТП, в результате которых погибли 352 человека и ранены 4 244 человека. Эти цифры сравнимы с показателями 2017 года при незначительном снижении числа погибших и раненых в ДТП (на 2,5% и 0,8% соответственно). Главными виновниками ДТП, как следует из представленной Уполномоченному информации, являются водители: 86% ДТП, 84% погибших, 89% раненых в результате неправомерных действий водителей. Причем подавляющее число ДТП происходит в населенных пунктах (89% ДТП, 75% погибших от общего количества погибших в результате ДТП и 88% раненых от общего количества раненых в ДТП).

На этом фоне становятся все более актуальными обращения граждан, которые жалуются Уполномоченному на отсутствие тротуаров, освещения уличных сетей, на необорудованные пешеходные переходы, т. е. на потенциальные причины ДТП. Локализация большей части ДТП в населенных пунктах вынуждает наиболее подробно рассмотреть деятельность органов местного самоуправления по профилактике ДТП.

Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» к полномочиям органов местного самоуправления в этой сфере отнесены: осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения; ежегодное утверждение перечней аварийно-опасных участков дорог и разработка первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения ДТП на автомобильных дорогах местного значения. И если собственники дорог федерального значения, частных дорог принимают меры по профилактике ДТП, вплоть до прекращения движения транспортных средств, то очевидно, что собственники муниципальных дорог этой обязанностью пренебрегают.

Об этом свидетельствуют изученные Уполномоченным причины и условия, способствующие нарушению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в сфере безопасности дорожного движения. В частности, муниципалитеты несвоевременно утверждают перечни аварийно-

опасных участков дорог и не торопятся с разработкой первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения ДТП на автомобильных дорогах местного значения. Так, в г. Усть-Илимске вопрос об утверждении перечня аварийно-опасных участков дорог на 2018 год был рассмотрен на заседании комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения только 18 июля 2018 года. В Слюдянском городском поселении перечень аварийно-опасных участков также утвержден несвоевременно. Единственный аварийный участок в Слюдянке находится на пересечении улиц Ленина и Парижской коммуны (3 наезда на пешеходов в 2017 году). По мнению Администрации поселения, улица Ленина является частью трассы федерального значения Р-258 «Байкал», поэтому профилактика ДТП на указанном аварийном участке является полномочием федеральных органов государственной власти.

Характерна для муниципалитетов практика корректировки числа утвержденных аварийно-опасных участков по совокупности итогов второго полугодия отчетного года и первого полугодия года, следующего за отчетным, что не предусмотрено федеральным законодательством. Именно так произошло в Усть-Илимске, когда вместо трех очагов аварийности, где произошло 8 ДТП с пострадавшими, в списках остался один. В Ангарске распоряжением управления по капитальному строительству, жилищно-коммунальному хозяйству, транспорту и связи Администрации Ангарского городского округа от 27 июня 2018 года № 142/1 были утверждены 4 аварийно-опасных участка, тогда как по информации УГИБДД ГУ МВД России по Иркутской области, в Ангарском городском округе находится 5 участков, соответствующих критериям аварийно-опасных по итогам 2017 года, из них только два вошли в перечень, утвержденный Администрацией.

В этом контексте следует отметить положительный опыт работы администраций городов Иркутска и Братска при взаимодействии с соответствующими отделами ГИБДД: в этих муниципальных образованиях перечни аварийно-опасных участков и меры по профилактике ДТП на них

утверждаются в установленные законом сроки, без «подтверждения» очагов аварийности по итогам первого полугодия следующего за отчетным года.

Не всегда муниципалитеты используют все предписанные законодательством меры по профилактике ДТП, ограничиваясь менее затратными для местных бюджетов.

Для принятия эффективных мер по профилактике ДТП в г. Усолье-Сибирское потребовалось вмешательство Уполномоченного. В качестве первоочередной меры, направленной на устранение причин и условий совершения ДТП на единственном аварийном участке в районе дома № 75 по проспекту Комсомольский, где за 2017 год из-за нарушения водителями правил проезда пешеходного перехода погиб 1 человек и 3 человека получили ранения, произведено устройство металлических пешеходных ограждений и нанесена дорожная разметка.

Особо следует отметить, что указанный аварийный участок расположен в зоне действия дорожных знаков 3.24 «Ограничение максимальной скорости» 40 км/ч и 1.23 «Дети». Уполномоченный оценил принятые муниципалитетом меры как недостаточные и неэффективные, поскольку они не способствовали соблюдению водителями транспортных средств правил дорожного движения в части соблюдения скоростного режима и предоставления преимущественного права движения пешеходов через проезжую часть по пешеходному переходу и рекомендовал мэру г. Усолье-Сибирское утвердить перечень аварийно-опасных участков в городе, а также предусмотреть установку искусственных неровностей на указанном аварийно-опасном участке.

Аналогичная картина складывается в Шелеховском городском поселении. Здесь на единственном (по итогам 2017 года) аварийно-опасном участке в качестве мер, направленных на устранение причин и условий совершения ДТП, администрация планировала выполнение работ по ремонту дорожного покрытия, нанесение горизонтальной дорожной разметки и установку дорожных ограждений, что, по мнению Уполномоченного, никак

не повлияет на профилактику ДТП на участке, где совершено 3 наезда на пешеходов.

К действенным мерам в подобном случае относятся ограничение скорости транспортных средств, установка искусственных неровностей, установка светофоров. О неэффективности принимаемых для профилактики ДТП местными властями мер свидетельствует и то обстоятельство, что указанный аварийно-опасный участок существует в Шелеховском городском поселении не первый год.

Наибольшая концентрация аварийно-опасных участков отмечена в Иркутске (59 участков). Это связано и с территориальными масштабами, и со все возрастающими транспортными потоками, и с особенностями городской застройки. Однако не все предлагаемые администрацией города меры могут считаться приемлемыми. Например, установление высоких ограждений на улице Байкальской не отвечает установленным в Российской Федерации стандартам. Рекомендованный интервал в 200–300 м для оборудования наземных пешеходных переходов на магистральных улицах и дорогах регулируемого движения в пределах застроенной территории не всегда выдерживается, а строительство внеуличных и разноуровневых (подземных и надземных) пешеходных переходов требует вложения значительных финансовых средств и исследования интенсивности пешеходных маршрутов. Мониторинг числа пешеходов, переходящих проезжую часть в течение часа, в Иркутске никогда не проводился. Следует сказать, что имеющиеся в Иркутске подземные и наземные переходы устроены таким образом, что маломобильные граждане в большинстве случаев не могут пользоваться ими и при отсутствии дублирующих пешеходных переходов вынуждены нарушать правила дорожного движения, пересекая проезжую часть в неполюженном месте.

Так, на остановке общественного транспорта «мкр-н Байкальский» в подземном переходе лестницы и наклонные направляющие устройства для инвалидов колясок расположены под уклоном около  $45^{\circ}$ , что делает его для

инвалида в коляске совершенно непреодолимым. Действующие правила, утвержденные приказом Минрегиона России от 27 декабря 2011 года № 605, требуют, чтобы максимальная высота одного подъема (марша) пандуса не превышала 0,8 м при уклоне не более 1:20 (5%), т. е. при перепаде высоты в 80 см пандус должен иметь длину не менее 16 м, после которых должна располагаться площадка для отдыха, и, при необходимости, – для разворота коляски.

С учетом этого положения все имеющиеся подземные пешеходные переходы города Иркутска, кроме двух, расположенных в районе «Синюшина гора», не соответствуют требованиям законодательства в части доступности для маломобильных граждан, к которым относятся не только инвалиды, но и пожилые люди, люди с временным расстройством здоровья (например, со сломанной ногой), и люди с малолетними детьми, в том числе с детскими колясками.

Не вызывает оптимизма у иркутян, с точки зрения доступности, и внеуличный (надземный) пешеходный переход на улице Боткина, построенный в 2017 году. Лифты для маломобильных граждан, предусмотренные здесь, зачастую не работают по техническим причинам. В настоящее время администрация города Иркутска планирует сооружение еще двух надземных переходов – на перекрестке «Объездная дорога Первомайский – Университетский» с ул. Вампилова, а также на соседнем перекрестке объездной дороги с ул. Улан-Баторской, где рассматривается возможность увеличения количества полос движения транспортных средств.

Уполномоченный обращает внимание на то, что строительство внеуличных пешеходных переходов никак не решит проблему столкновений транспортных средств без корректировки скоростных режимов движения. Согласно мнению Научно-технического совета Министерства транспорта Российской Федерации, снижение числа конфликтных ситуаций в дорожном движении, снижение количества ДТП и снижение тяжести их последствий во многом происходит именно за счет изменения скоростных режимов

движения. Уполномоченный вынужден напомнить, что основным принципом обеспечения безопасности дорожного движения является приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности. Никакое повышение пропускной способности транспортных магистралей не может являться оправданием бездействия в сфере профилактики ДТП или принятия решений, нарушающих законодательство и способствующих совершению ДТП.

По мнению Уполномоченного, оборудование аварийных участков города Иркутска в соответствии с действующими в стране нормами и правилами, в том числе устройство пешеходных переходов с интервалом 200 – 300 м, с островками безопасности, будет способствовать снижению количества жертв ДТП.

## **7. О соблюдении прав и свобод человека и гражданина правоохранительными органами**

### **7.1. О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в учреждениях пенитенциарной системы**

В настоящее время на территории Иркутской области находится 25 пенитенциарных учреждений системы Главного управления федеральной службы исполнения наказаний России по Иркутской области (далее – ГУФСИН России по Иркутской области), а также 26 изоляторов временного содержания (далее – ИВС), 4 специальных приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке (далее – СП) и 1 центр временного содержания иностранных граждан (далее – ЦВСИГ).

По состоянию на 1 января 2019 года в 25 учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области содержалось 14 139 человек (по состоянию на 1 января 2018 года – 14 442 человека).

В том числе:

- в исправительных колониях – 12 397 осужденных (на 1 января 2018 года – 12 741 осужденный);
- в следственных изоляторах – 1682 человека (на 1 января 2018 года – 1 654 человека);
- в Ангарской воспитательной колонии – 60 воспитанников (на 1 января 2018 года – 47 воспитанников).

В 2018 году в ИВС области содержалось 15 608 человек (на 1 января 2018 года – 16 988 человек).

В СП области содержалось в прошлом году 11 393 человека, из них в ЦВСИГ – 888 иностранных граждан.

В 2018 году по вопросам, касающимся соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания, Уполномоченному поступило 535 обращений, из которых 317 – от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области. В адрес Уполномоченного поступило 6 обращений на неудовлетворительные условия содержания в ИВС и 38 обращений от иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в ЦВСИГ.

В современных условиях высокий уровень преступности и активная криминализация различных сфер являются одной из важнейших проблем для нашей страны. Вследствие этого становится особенно актуальной задача ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

В Иркутской области проблема социальной реабилитации заключенных после освобождения из мест лишения свободы существует давно.

Уполномоченным на различных медийных и общественных площадках поднимался вопрос о принятии решений и выработке стратегии по организации комплексной помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы.

Рост рецидивной преступности, значительные трудности в решении вопросов трудового и бытового устройства граждан, отбывших наказание, побудили ряд субъектов Российской Федерации пойти по пути создания



центров социальной адаптации, ночлежных домов, общественных фондов материальной помощи таким лицам. К сожалению, в Иркутской области постпенитенциарная помощь гражданам носит эпизодический характер, недостаточно обеспечена нормативно и организационно.

В 2018 году на территории Иркутской области зарегистрировано 44 971 преступление. Уровень преступности в области в расчете на 10 тыс. населения составил 186,7 преступлений (по России – 135,7, по Сибирскому федеральному округу – 155,1). За совершение преступлений выявлено более 21 тыс. лиц, из них 64,8% не имеют постоянного источника дохода (14 219 человек), в том числе 150 безработных. Более половины подозреваемых в совершении преступлений (61,5%) ранее вступали в конфликт с законом (13 508 человек). В их числе – 6 147 ранее судимых.

Свыше трети подозреваемых в совершении преступлений (44,3%) совершили преступления в состоянии опьянения (9 721 человек), в том числе 9 637 человек в состоянии алкогольного и 84 человека в состоянии наркотического и токсического опьянения.

С января по декабрь 2018 года в области выявлено 801 856 административных правонарушений, пресечено 96 тыс. нарушений, посягающих на общественный порядок и безопасность. Свыше 42 тыс. административных правонарушений связаны с распитием спиртных напитков и потреблением наркотиков.

В 2018 году из исправительных учреждений ГУФСИН России по Иркутской области освободилось 4 675 человек, из них 3 432 (73,4%) избрали местом своего постоянного проживания Иркутскую область, а 686 человек остались жить в Иркутске.

По данным Информационного центра ГУ МВД по Иркутской области, на территории области проживает 253 тыс. граждан, когда-либо привлекавшихся к уголовной ответственности. Это примерно каждый десятый житель региона.

Несмотря на некоторую стабилизацию наркоситуации на территории

Иркутской области и положительные тенденции показателей здоровья населения, в регионе по-прежнему наблюдается значительный уровень наркопотребления, что формирует высокий спрос на наркотические средства и делает регион привлекательным для организаторов наркобизнеса.

По состоянию на 1 января 2018 года, по данным Минздрава, в регионе зарегистрировано 7 044 больных с синдромом зависимости от наркотических средств, что составило 292,4 человека в расчете на 100 тыс. населения. По сравнению с 2017 годом (8 549 больных наркоманией или 354,3 человека в расчете на 100 тыс. населения) количество больных наркоманией сократилось на 17,6%. Иркутская область по уровню общей заболеваемости (в расчете на 100 тыс. населения) занимает 20 место по России и 6 по Сибирскому федеральному округу. Среди муниципальных образований региона самая высокая заболеваемость в городах Черемхово (798 больных), Тулуне (719 больных), Иркутске (524 больных).

Согласно данным «рейтинга трезвости», составляемого Общественной палатой России, по итогам 2018 года Иркутская область занимает 64 место по количеству официально зарегистрированных больных «алкоголизмом». Ранжирование регионов производится от самого благополучного (1 место) к самому проблемному (85 место).

Одним из важнейших для Уполномоченного является вопрос о защите прав граждан, находящихся в местах изоляции от общества.

Лицу, находящемуся в местах лишения свободы, в соответствии с действующим законодательством и международными соглашениями, должны быть гарантированы условия содержания, отвечающие установленным стандартам и обеспечивающие реализацию основных гражданских, социальных и других прав.

В обращениях, поступивших Уполномоченному в прошлом году, осужденные и их представители поднимали вопросы оказания медицинской помощи осужденным, их материально-бытового обеспечения и привлечения

к труду, применения к ним взысканий, а также обжаловали действия (бездействие) администраций исправительных учреждений.

В настоящее время в регионе действуют 25 учреждений уголовно-исполнительной системы, среднесписочная численность содержащихся в них в 2018 году лиц составила 14 139 осужденных.

В прошедшем году Уполномоченным в рамках соглашений о взаимодействии и сотрудничестве было проведено 12 проверок учреждений уголовно-исполнительной системы, расположенных на территории Иркутской области (Братск, Иркутск, Ангарск). Во всех учреждениях проведены личные приемы, осмотрены жилые и подсобные помещения (комнаты хранения вещей, приема пищи), медицинские части учреждений, производственные зоны. В столовых были проверены качество и рацион питания на соответствие установленным нормам.

Нарушения, выявленные в ходе проверок, касались в основном неудовлетворительного материально-бытового обеспечения осужденных, несоблюдения их прав при оказании медицинской помощи, а также трудовых прав осужденных.

В ходе посещения Уполномоченным запираемых помещений в ИК-6 осужденные жаловались на большую влажность и слабое отопление в штрафном изоляторе, который поражен грибком на стенах и полу. По выявленным нарушениям законодательства о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении осужденных были приняты меры прокурорского реагирования.

Указанным учреждением ГУФСИН России по Иркутской области представление прокурора было выполнено не в полном объеме, вследствие чего прокурор Иркутской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях подготовил исковое заявление о понуждении руководства ИК-6 устранить выявленные нарушения.

Медико-санитарное обеспечение подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях Иркутской

области, возложено на ФКУЗ Медико-санитарная часть № 38 ФСИН России (далее – МСЧ-38).

При посещении медицинских частей учреждений Уполномоченным было отмечено, что не всегда своевременно поступают лекарственные средства, необходимые для лечения осужденных (в основном это связано с задержкой централизованных поставок лекарств).

При проверке ИК-19 установлено, что имеют место случаи несвоевременного оказания осужденным медицинской помощи (на личном приеме двое осужденных обратились с жалобами на бездействие сотрудников медицинской части). Выявленные проблемы не единичны и касаются филиалов МСЧ-38, что подтверждается и письменными обращениями, поступающими к Уполномоченному.

Большая часть всех обращений из мест лишения свободы в адрес Уполномоченного касается нарушений права осужденных на медицинскую помощь.

Данные проблемы во многом возникают из-за дефицита медицинских кадров в МСЧ-38. В первую очередь, это вакансии врачей узких специальностей (фтизиатры, психиатры-наркологи, хирурги). Наиболее остро стоит вопрос с комплектованием врачебными кадрами филиалов МСЧ-38, удаленных от областного центра, из-за отсутствия необходимых жилищных условий, низкого уровня заработной платы и специфики работы в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

К Уполномоченному также поступали жалобы на формальное отношение медицинских работников к обращениям осужденных.

Оказание медицинской помощи осужденным гарантируется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Помещая преступника в учреждение уголовно-исполнительной системы, государство берет на себя обязанность не только исполнить назначенное судом наказание, но и сохранить при этом здоровье осужденного. В этой связи в статье 101 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации установлено, что

лечебно-профилактическая и санитарно-профилактическая помощь осужденным к лишению свободы организуется и предоставляется в соответствии с Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений и законодательством Российской Федерации.

Администрация исправительных учреждений несет ответственность за выполнение установленных санитарно-гигиенических и противоэпидемических требований, обеспечивающих охрану здоровья осужденных. Медико-санитарное обеспечение осужденных включает в себя: амбулаторное, стационарное и специализированное лечение, санитарный надзор и аптечное обеспечение, проведение профилактических и противоэпидемических мероприятий; определение трудоспособности осужденных и др.

В 2018 году в адрес Уполномоченного поступали жалобы от осужденных и их родственников на отсутствие распространенных и недорогих лекарственных средств в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области.

ФСИН России осуществляются централизованные закупки лекарственных препаратов по фиксированному перечню, в котором зачастую нет показанных лекарств конкретному больному. Как показывает практика последних лет, поступление лекарственных средств обычно начинается с апреля. В этой связи в первом квартале ощущается острая нехватка лекарственных средств. В обращениях к Уполномоченному осужденные неоднократно сообщали, что они вынуждены приобретать лекарства за свой счет или с помощью родственников.

В почте Уполномоченного были жалобы осужденных на ненадлежащее обеспечение лекарствами и другого рода.

К примеру, как следовало из жалобы осужденного К., он принимает инсулин. Иногда ему приходится уменьшать необходимую дозу, так как в пятницу медицинские работники забывают занести в зону лекарства, тем самым оставляя осужденного на выходные без жизненно важного препарата.

Как уже неоднократно указывалось в Ежегодных докладах Уполномоченного, мероприятия по медицинским показаниям не осуществляются в полном объеме из-за отсутствия прямого финансирования МСЧ-38, от этого страдают осужденные, находящиеся на лечении.

С опозданием проводятся обследования осужденных в гражданских больницах. Высокотехнологичная помощь осужденным не оказывается. Это относится к офтальмологии и нейрохирургии. В отношении осужденных не проводятся специальные компьютерные исследования (МРТ, МСКТ) и др. Вопросы о проведении реконструктивного хирургического лечения решаются в плановом порядке и затягиваются на долгий период в связи с отсутствием денежных средств у учреждений по соответствующей статье расходов. Это ведет к ухудшению здоровья осужденных и невозможности его восстановления.

Куйбышевский районный суд Иркутска удовлетворил исковое заявление осужденного К. С 2014 года К. *«... нуждался в оказании специализированной медицинской помощи, а именно, – проведении оперативного лечения методом декомпрессии спинного мозга, спинномозговых нервов с имплантацией различных стабилизирующих систем».*

Однако на момент подачи иска медицинская помощь не была оказана, что негативно отразилось на состоянии здоровья К., которому требовалась госпитализация для оперативного лечения с целью предупреждения развития острых состояний.

Уполномоченный неоднократно обращался в защиту интересов осужденного и в Росздравнадзор, и к прокурору Иркутской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях с просьбой провести проверку деятельности МСЧ-38 и ГУФСИН России по Иркутской области по неоказанию должной медицинской помощи осужденному и, при необходимости, обратиться в суд в интересах К.

Обращения Уполномоченного были оставлены указанными государственными органами и их должностными лицами без удовлетворения. Хотя, по мнению Уполномоченного, здесь бесспорно имело место бездействие МСЧ-38, не организовавшей проведение оперативного лечения, так как плановое оперативное лечение не может затягиваться на месяцы и годы. Ведь для обследования больного, его подготовки к операции, урегулированию вопроса о возможном заключении контракта с другим медицинским учреждением для проведения оперативного лечения не требуется столь длительного времени.

Следуя рекомендации Уполномоченного и при помощи адвоката осужденный К. обратился в суд.

Суд признал незаконным бездействие МСЧ-38 по организации оперативного лечения К., отбывающего наказание в исправительном учреждении ГУФСИН России по Иркутской области, и возложил на МСЧ-38 обязанность организовать оперативное лечение К. в связи с его заболеванием. В октябре 2018 года необходимая операция была проведена на базе Иркутской областной клинической больницы. В настоящее время осуществляются реабилитационные мероприятия.

При получении подобных обращений Уполномоченный вынужден обращаться в Росздравнадзор, прокуратуру или разъяснять заявителю его право на обращение в суд с требованием обязать исправительное учреждение и МСЧ-38 провести необходимое лечение.

В своем обращении к Уполномоченному заявитель Б. указывал, что является инвалидом 2 группы, имеет ряд тяжелых заболеваний. В СИЗО-1 ему изменили диагноз, и теперь он не получает жизненно важных лекарственных средств по своим заболеваниям.

В другом случае заявитель К. написал в своей жалобе, что в исправительном учреждении ему не оказывается должная медицинская помощь, – не проводится консультация ЛОР-врача и не устанавливается диагноз.

Заявитель С. проинформировал Уполномоченного о том, что ему в МСЧ-8 не оказывается должная медицинская помощь, не проводится дополнительное обследование и лечение, а лекарственные средства он не получает из-за их отсутствия.

В обращении к Уполномоченному А. жаловалась на то, что ее сын имеет ряд серьезных заболеваний, но медицинская помощь в полном объеме ему не оказывается. Высокоактивная антиретровирусная терапия выделяется не регулярно, что может привести к развитию устойчивости вируса к ряду лекарственных препаратов. Также сыну не выдаются гепапротекторы для лечения печени.

В пенитенциарных учреждениях области на конец 2018 года на учете состояло больных с активной формой туберкулеза 377 человек (в 2017 году – 442 человек, в 2016 году – 565 человек), ВИЧ-инфицированных – 2 011 человек (в 2017 году – 2 029 человек, в 2016 году – 2 101 человек), из них в СИЗО – 211 человек (в 2017 году – 254 человека). По данным МСЧ-38, в прошедшем году произошло общее снижение количества осужденных, страдающих и такими заболеваниями, как ВИЧ и СПИД.

В 2018 году общее количество умерших в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области из числа осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений составило 78 человек (в 2017 году – 83 человека, в 2016 году – 106 человек), из них скончались: по естественным причинам, включая болезни, – 64 человека (в 2017 году – 69 человек, в 2016 году – 75 человек); в результате суицида – 10 человек (в 2017 году – 12 человек), в результате насильственной смерти – 1. В структуре смертности подозреваемых, обвиняемых и осужденных лидирующие позиции в равной степени занимают ВИЧ-инфекция и болезни органов кровообращения.

В 2018 году Росздравнадзором рассмотрено 132 обращения (в 2017 году – 67 обращений, в 2016 году – 54 обращения) о соблюдении стандартов качества оказания медицинской помощи МСЧ-38 осужденным, из них 43 обращения обоснованы; по 84 обращениям даны разъяснения.



Все обоснованные жалобы касаются качества оказания медицинской помощи, соблюдения порядков оказания и стандартов медицинской помощи.

По всем выявленным недостаткам приняты меры, выданы предписания об устранении выявленных нарушений, по которым потом проведены проверки их исполнения.

Рассматривая жалобы, Росздравнадзор констатирует, что некоторые медицинские обследования не проводятся по вине сотрудников исправительных учреждений и самого ГУФСИН России по Иркутской области.

Так, по результатам внеплановой документарной проверки выявлены нарушения, выдано предписание МСЧ-38, а также планируется повторная проверка по исполнению предписания.

По итогам наблюдения за пациентом С. в 2016–2017 годах результаты лечения достигнуты не в полном объеме. Также не в полном объеме выполняются стандарты диагностики и контроля за лечением. Необходимые исследования, предусмотренные стандартами медицинской помощи, заявителю проведены в 2018 году в плановом порядке после заключения государственных контрактов на оказание медицинской помощи для нужд МСЧ-38.

В другом случае факты, указанные в обращении М., нашли частичное подтверждение. Было установлено, что в нарушение приказа Минздрава России от 9 ноября 2012 года № 708н «Об утверждении стандарта первичной медико-санитарной помощи при первичной артериальной гипертензии (гипертонической болезни)» в отношении М. не было выполнено суточное мониторирование артериального давления (СМАД). В нарушение приказа Минздравсоцразвития России от 20 апреля 2007 года № 288 «Об утверждении стандарта медицинской помощи больным со стабильной стенокардией» пациент М. не был обследован в стационарных условиях на определение электролитов крови, коагулограмма, липидограмма, щелочной фосфатазы, креатинина фосфокеназы (КФК). В неполном объеме было

проведено холтеровское мониторирование ЭКГ, ЭКГ ЭХО-КГ, УЗДГ экстракраниальных сосудов, ультразвуковое исследование почек и надпочечников.

Осужденный имеет право получать информацию о своих правах и обязанностях и, в первую очередь, право на информацию о состоянии собственного здоровья.

Примером нарушения этого права является жалоба осужденного С. на отказ в предоставлении копий медицинских документов. В своей жалобе он так и пишет: *«Копию медицинской карты не выдают даже за деньги с лицевого счета»*.

Уполномоченный считает, что нормативно установленный запрет на выдачу осужденным на руки медицинских документов не относится к выдаче осужденным копий таких документов. В соответствии с частью 5 статьи 22 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» пациент либо его законный представитель имеет право на основании письменного заявления получать отражающие состояние здоровья медицинские документы, их копии и выписки из медицинских документов. Основания, порядок и сроки предоставления медицинских документов (их копий) и выписок из них устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В Иркутской области в 2018 году прокурорами были проведены 493 проверки соблюдения законов в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, в том числе 19 проверок – по вопросам медико-санитарного обеспечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных и оказания им медицинской помощи.

От осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в органы прокуратуры области поступило 165 жалоб на нарушение права на получение медицинской помощи, из которых были признаны обоснованными и удовлетворены только 6 жалоб (из ИК-6 – 2 жалобы, из

ИК-19 – 3 жалобы, из ИК-25 – 1 жалоба). По всем выявленным в ходе рассмотрения обращений нарушениям закона о медико-санитарном обеспечении осужденных приняты меры прокурорского реагирования.

Остро стоит вопрос об освобождении от наказания в виде лишения свободы тяжелобольных, а также неизлечимо и смертельно больных осужденных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» (далее – Постановление № 54).

Необходимо отметить, что в 2018 году отмечается снижение положительных решений судов по ходатайству осужденных об освобождении от отбывания наказания в связи с тяжелым заболеванием (табл. 10). К Уполномоченному по-прежнему поступают обращения осужденных, которые утверждают, что у них имеется заболевание, попадающее под нормы Постановления № 54, а также выражают свое несогласие с решением МСЧ-38.

*Таблица 10*

*Динамика освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью  
в период с 2010 года по 2018 год*

| Принятые меры                                      | 2010<br>год | 2011<br>год | 2012<br>год | 2013<br>год | 2014<br>год | 2015<br>год | 2016<br>год | 2017<br>год | 2018<br>год |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Освидетельствовано в ЛПУ в связи с болезнью (чел.) | 113         | 117         | 86          | 122         | 166         | 120         | 174         | 227         | 204         |
| Передано в суд мед. заключений                     | 101         | 107         | 73          | 108         | 106         | 105         | 120         | 134         | 114         |
| Освобождено судом (чел.)                           | 83          | 63          | 33          | 19          | 21          | 10          | 53          | 88          | 78          |
| % освобожденных                                    | 82          | 76          | 45          | 18          | 20          | 10          | 44          | 66          | 68          |
| Отказано судом в освобождении (чел.)               | 6           | 14          | 15          | 49          | 53          | 17          | 23          | 28          | 9           |
| Умерло после подачи документов в суд (чел.)        | 20          | 17          | 14          | 40          | 42          | 29          | 22          | 25          | 14          |

### ***7.1.1. О некоторых проблемах соблюдения трудовых прав осужденных***

Проблема трудоустройства осужденных в исправительных учреждениях области остается актуальной. От ее решения напрямую зависит реализация прав потерпевших на возмещение материального ущерба, причиненного преступлением, выплата алиментов детям осужденных и иных взысканий.

При проверке исправительных учреждений установлено, что значительная часть осужденных остается нетрудоустроенной (табл. 11).

*Таблица 11*

*Динамика трудоустройства осужденных с 2014 года по 2018 год*

| Привлеченные к труду | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Количество (чел.)    | 6 521 | 5 839 | 3 336 | 3 057 | 4 528 |

Согласно представленным данным, на предприятиях ГУФСИН России по Иркутской области в 2018 году было привлечено к труду в порядке статьи 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации 4 528 осужденных. Их среднемесячная заработная плата составила 5 793.

Проблема трудовой занятости осужденных возникает не только в связи с недостаточностью рабочих мест, но и из-за нежелания осужденных работать, отсутствия у них профессиональных и трудовых навыков, невысокой заработной платы, в том числе по причине невыполнения установленных норм выработки. Указанные факторы отрицательно влияют на показатели трудовой занятости, несмотря на предпринимаемые ГУФСИН России по Иркутской области меры по созданию новых рабочих мест, обучению и трудовой адаптации осужденных.

В 2018 году к Уполномоченному поступали обращения о нарушениях трудовых прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы.

Родственники осужденной Т., отбывающей наказание в КП-44, обратились с жалобой на привлечение администрацией учреждения к тяжелой работе осужденной, несмотря на то, что по состоянию здоровья (при наличии медицинской справки) ей это было противопоказано.

В учреждениях уголовно-исполнительной системы региона содержится около 4 530 (32%) осужденных, в отношении которых возбуждено исполнительное производство. В настоящее время около 60% осужденных, в отношении которых возбуждено исполнительное производство, остаются нетрудоустроенными по тем или иным причинам.

Основной причиной неисполнения судебных решений является незаинтересованность осужденных в погашении исков. При этом почти 50% осужденных, полностью или частично возместивших ущерб потерпевшим, освобождены условно-досрочно.

В 2018 году инспекторами Государственной инспекции труда в Иркутской области проведено 7 проверок в отношении объектов уголовно-исполнительной системы Иркутской области.

В результате этих проверок были выявлены следующие нарушения.

На одном из объектов работодателем (ГУФСИН России по Иркутской области) не было обеспечено наличие эксплуатационной документации на используемой в производственных процессах оборудовании. Тем самым был нарушен пункт 15 Правил по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ, утвержденных приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 2 ноября 2015 года № 835н.

В другом случае было установлено нарушение статей 212, 225 Трудового кодекса Российской Федерации, которые регламентируют основные нормы по охране труда и проверке знаний требований охраны труда работниками. Было выявлено, что на одном из объектов были допущены к работе осужденные, не прошедшие в установленном порядке обучение по охране труда и проверку знаний требований охраны труда.

Также в ходе проверки на одном из объектов были установлены факты нарушений статьи 212 Трудового кодекса Российской Федерации. Работодатель не обеспечил безопасность работников при эксплуатации зданий, сооружений, оборудования, осуществлении технологических

процессов, а также применяемых в производстве инструментов, сырья и материалов. Согласно требованиям пункта 5.18 свода правил, утвержденного приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 785, поверхность покрытия пола в производственном помещении должна быть ровной. Просветы между контрольной двухметровой рейкой и проверяемой поверхностью не должны превышать 4 мм для покрытий из бетонов (всех видов), ксилолита, цементно-песчаного раствора, из плит бетонных (всех видов), керамических, керамогранитных, каменных, резиновых, чугунных и стальных, а также из кирпича (всех видов) на растворе. В нарушение данных норм полы в производственных помещениях проверенного объекта, где расположены деревообрабатывающие станки, были неровными с просветами более 4 мм, что не соответствует установленным требованиям.

По всем этим нарушениям были вынесены предписания по их устранению.

Одной из важнейших и до конца не решенных проблем остается трудоустройство лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Проблемы с трудоустройством этой категории лиц в основном происходят из-за нежелания работодателей принимать на работу бывших осужденных ввиду абсолютного недоверия к последним, а также высокой роли общественного убеждения в том, что бывшие заключенные остаются опасными для общества и после освобождения. Другими причинами являются низкий уровень образования у освободившихся из мест лишения свободы, отсутствие у многих из них какой-либо профессии, а также потеря ими интереса к труду.

К сожалению, для решения данной проблемы в Иркутской области предпринимается очень мало мер, которые реально действовали бы на практике. Анализ статистических данных подтверждает необходимость принятия областной государственной программы по ресоциализации осужденных. Предупреждение рецидивной преступности должно быть

приоритетным направлением не только для правоохранительных органов. Ресоциализация и реабилитация граждан, освободившихся из мест лишения свободы, является существенной и неотъемлемой частью профилактической работы по предупреждению повторной преступности, так как отсутствие постоянного места жительства, сопряженное с недостаточностью средств к существованию и трудностями в трудоустройстве, неизбежно создает дополнительные условия для совершения новых правонарушений.

По мнению Уполномоченного, при разработке комплекса мер, направленных на снижение криминальной напряженности в Иркутской области, необходимо решить следующие вопросы: квотирование рабочих мест для трудоустройства лиц, освободившихся из мест лишения свободы; компенсация работодателю из бюджета субъекта Российской Федерации части затрат по оплате труда подобной категории граждан; выделение из регионального бюджета средств на оплату обучения рабочим специальностям граждан, отбывших наказание; разработка наглядной агитации и иных информационных материалов по вопросам содействия в трудоустройстве и социальной адаптации лиц, освобождающихся из учреждений системы ФСИН; создание и организация работы мобильных центров занятости, в том числе в учреждениях системы ФСИН, осуществляющих консультирование, профессиональное ориентирование и психологическую поддержку лиц рассматриваемой категории; обеспечение осужденных рабочими профессиями, востребованными на рынке труда; создание в Иркутской области центров социальной адаптации и реабилитации для лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

### ***7.1.2. Право осужденных на социальное обеспечение и страхование***

По состоянию на 1 января 2019 года в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области отбывает наказание 772 инвалида (1 группа – 10 человек;

2 группа – 233 человека, 3 группа – 529 человек). Впервые была установлена инвалидность 140 осужденным (в 2017 году – 216 осужденным).

В адрес Уполномоченного поступали жалобы на отказ в направлении осужденного на МСЭ, на снижение или снятие группы инвалидности, а также на неоформление пенсии по инвалидности.

За прошлый год к Уполномоченному поступило 11 обращений по вопросам пенсионного обеспечения в исправительных учреждениях (в 2017 году – 16 обращений).

Уполномоченный считает, что наличие жалоб такого рода является свидетельством ненадлежащего исполнения сотрудниками исправительных учреждений своих обязанностей. Сообщать осужденным пенсионерам полную информацию о сумме начисленной им пенсии и об удержаниях из пенсии сотрудники исправительного учреждения должны ежемесячно в соответствии с установленными требованиями.

По вопросам проведения МСЭ, установления группы инвалидности и обеспечения техническими средствами реабилитации Уполномоченным получено в 2018 году 28 обращений (в 2017 году – 34 таких обращения).

В соответствии с индивидуальной программой реабилитации (далее – ИПР) в 2018 году нуждались в технических средствах реабилитации (далее – ТСР) 232 осужденных инвалида (в 2017 году – 143 осужденных инвалида). По информации ГУФСИН России по Иркутской области в 2018 году были обеспечены ТСР 231 человек (в 2017 году – 137 человек).

Следует заметить, что ИПР инвалида является в соответствии с законодательством обязательной для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности. Отсутствие денежных средств у исправительного учреждения не является оправданием невыполнения этих обязанностей. ИПР выдается инвалиду на определенный срок и невключение в реабилитационный



комплекс оптимальных для человека с инвалидностью ТСП способствует ухудшению здоровья осужденного.

Необеспечение осужденных ТСП приводит к нарушению их права на надлежащее получение мер медико-социальной поддержки и ограничивает возможность осуществлять самообслуживание осужденному (самостоятельно передвигаться, ориентироваться и общаться).

Срок, который устанавливает МСЭ для приобретения ГУФСИН России по Иркутской области средств реабилитации, часто нарушается.

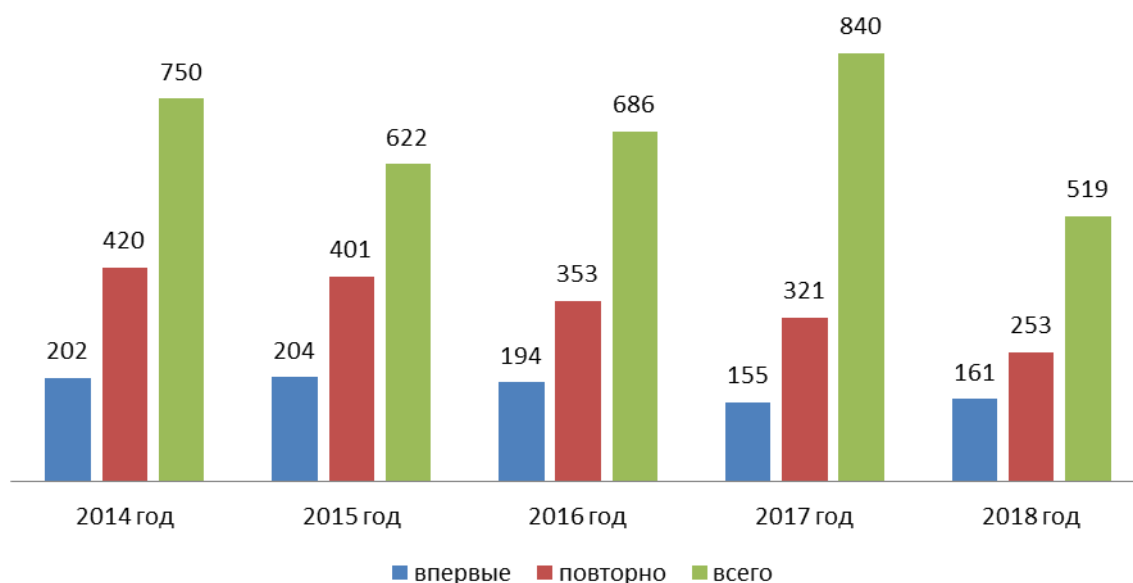
Все реабилитационные мероприятия в системе ФСИН осуществляются в соответствии с приказом Минюста России от 22 сентября 2015 года № 222 «Об утверждении Порядка обеспечения условий для проведения реабилитационных мероприятий, пользования техническими средствами реабилитации и услугами, предусмотренными индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида в отношении осужденных, являющихся инвалидами и находящихся в исправительных учреждениях».

Вопрос обеспечения инвалидов ТСП согласно установленной ИПР нередко затягивается во времени в связи с отсутствием денежных средств по данной статье расходов.

Все это время осужденные испытывают большие нравственные и физические страдания, связанные с передвижением и самообслуживанием. Находясь в закрытой системе исполнения наказания, инвалид остается один на один со своей болезнью, и помочь осужденному некому.

В 2018 году медицинскими учреждениями уголовно-исполнительной системы в Иркутской области на освидетельствование направлено в бюро МСЭ 519 человек из числа осужденных (в 2017 году – 840 человек, в 2016 году – 686 человек, в 2015 году – 622 человека, в 2014 году – 750 человек). Из этих 519 человек 506 были освидетельствованы для установления инвалидности (в 2017 году – 625 человек, в 2016 году – 665 человек, в 2015 году – 605 человек, в 2014 году – 733 человека).

Основные показатели о результатах освидетельствования граждан, находящихся в местах лишения свободы, с целью установления инвалидности приведены на рис. 4.



*Рис. 4. Показатели освидетельствования граждан, находящихся в местах лишения свободы (2014–2018 годы)*

В 2018 году самостоятельно (т. е. на основании справки об отказе в направлении на МСЭ от организации, оказывающей лечебно-профилактическую помощь) обратился в бюро МСЭ с целью установления инвалидности только один человек, находящийся в местах лишения свободы. Инвалидность ему не была установлена.

В 2018 году при повторном освидетельствовании лиц из числа осужденных не были признаны инвалидами 18 осужденных (в 2017 году – 20 осужденных, в 2016 году – 10 осужденных). Были частично реабилитированы 15 осужденных (в 2017 году – 26 осужденных, в 2016 году – 22 осужденных). Была усилена группа инвалидности 14 осужденным (в 2017 году – 20 осужденным, в 2016 году – 23 осужденным).

Индивидуальные программы реабилитации и абилитации (далее – ИПРА) разрабатывались каждому осужденному, признанному инвалидом, а также лицам, освидетельствованным с целью разработки ИПРА. Всего в 2018

году были выданы ИПРА 424 осужденным (в 2017 году – 641 осужденному, в 2016 году – 547 осужденным).

На протяжении ряда лет остаются нерешенными отдельные вопросы, связанные с соблюдением прав инвалидов, находящихся в исправительных учреждениях, расположенных на территории Иркутской области. Так, далеко не все исправительные учреждения, где имеются больницы и отряды (общежития), в которых содержатся инвалиды, оборудованы пандусами. Размеры входных дверей не во всех случаях позволяют без проблем проехать в здание инвалидам-колясочникам. За осужденными с нарушением опорно-двигательной системы далеко не во всех случаях закрепляются санитары.

## **7.2. О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел**

### ***7.2.1. О соблюдении прав иностранных граждан и лиц без гражданства в деятельности органов внутренних дел***

В 2018 году в адрес Уполномоченного поступали обращения от иностранных граждан и лиц без гражданства, касающиеся порядка предоставления гражданства, оказания мер социальной поддержки, продления сроков предоставления временного убежища, регистрации по месту пребывания, по вопросам несогласия с решением о выдворении, депортации, реадмиссии.

В общей сложности в 2018 году Уполномоченным было рассмотрено 93 обращения по вопросам миграционной политики.

На территории области в 2018 году иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 9 059 нарушений миграционных правил, выявлено 3 330 нарушений правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда. Было выдано 147 разрешений на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных

работников в Российскую Федерацию и использование их труда.

На миграционный учет в 2018 году в Иркутской области было поставлено 500 949 иностранных граждан, в том числе первично – 370 912 иностранных граждан.

В 2018 году рассмотрено 2 460 заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, поданных лицами, проживающими в Российской Федерации. Все заявления рассмотрены положительно.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства было выдано 2 876 разрешений на временное проживание в Российской Федерации. Вид на жительство выдан 2 103 иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В 2018 году с территории Иркутской области депортированы за пределы Российской Федерации 67 иностранных граждан и лиц без гражданства, были выдворены 1 377 человек.

В прошлом году было принято 2 855 решений о запрете въезда в Российскую Федерацию. Было выдано 3 727 разрешений на работу и оформлено 37 005 патентов иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Многие иностранные граждане прибыли на территорию Иркутской области в рамках подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Иркутскую область соотечественников, проживающих за рубежом», которая действовала в 2016–2018 годах. За этот период в Иркутскую область прибыло 2 877 соотечественников.

В настоящее время действует Государственная программа Иркутской области «Труд и Занятость», рассчитанная на 2019–2024 годы (далее – Программа), в рамках которой принята подпрограмма «Оказание содействия добровольному переселению в Иркутскую область соотечественников, проживающих за рубежом».

После пересечения границы мигрант обязан встать на учет по месту регистрации и в 30-дневный срок сдать документы в территориальном представительстве ГУ МВД. Оформление патента связано с обязанностью

уплаты авансового платежа и других взносов. Для пролонгации разрешения необходимо своевременно оплачивать госпошину, иначе патент будет аннулирован.

Как показывает анализ обращений к Уполномоченному, одной из актуальных проблем остается легализация бывших граждан СССР и их потомков, которые долгие годы проживали на территории Российской Федерации без надлежащего оформления документов. Сегодня в большинстве случаев они и их несовершеннолетние дети находятся в сложных обстоятельствах, обусловленных неурегулированным правовым положением и отсутствием документов, удостоверяющих личность. Однако подобные ситуации нередко складывались по вине самих мигрантов: многие из них по каким-либо причинам своевременно не обратились в органы миграционного учета.

Таким образом, основной проблемой при решении данного вопроса является невозможность документально подтвердить данные о стране исхода. Причиной этого, как правило, является отсутствие в консульских учреждениях информации о принадлежности к гражданству другого государства. В связи с тем, что многие мигранты прибыли на территорию Российской Федерации в период, когда миграционное законодательство России и бывших государств СССР только формировалось, они не смогли приобрести гражданство ни одного из государств, образовавшихся после распада СССР. Впоследствии документы ими так и не были оформлены.

Кроме того, достаточно часто продолжительное нахождение на территории Российской Федерации мигрантов без установленного правового статуса обусловлено отсутствием ответов из консульских учреждений или длительными сроками их ожидания.

Направление запроса для мигрантов является основным способом получения информации о стране исхода, так как зачастую поехать самостоятельно в другую страну за необходимыми документами или оформить доверенность на представителя люди не имеют возможности.

Ответственность государственных органов за бездействие и соблюдение сроков предоставления информации, в том числе консульскими учреждениями, не регламентирована.

Уполномоченный считает, что решением проблемы могло бы стать более точное и полное урегулирование порядка установления статуса лиц без гражданства для бывших граждан СССР, длительное время проживающих на территории Российской Федерации без правового статуса.

В 2018 году к Уполномоченному поступали обращения по вопросу о невозможности иностранных граждан и лиц без гражданства зарегистрироваться по месту пребывания. Основными причинами проживания без регистрации мигранты называли отсутствие жилого помещения, где можно зарегистрироваться, отказ собственника жилья в регистрации.

В результате тесного взаимодействия с миграционной службой ряд указанных в обращениях вопросов Уполномоченному удалось решить положительно.

Жители Иркутской области, которые являются иностранными гражданами, также сообщали Уполномоченному о трудностях, с которыми им приходится сталкиваться при подаче заявления о вступлении в Программу или участвуя в ней. В частности, участники Программы отметили необходимость решения проблемы, возникающей при отказе в предоставлении им льготы по уплате таможенных платежей при перевозке личных вещей.

Д. с мужем и тремя несовершеннолетними детьми приехала из Республики Молдова. Со слов заявителя, при оформлении документов ей обещали, что отправка личных вещей из Республики Молдова в Россию будет осуществляться без оплаты государственной пошлины в течение 3 лет в рамках действия Программы. Контейнер с ее личными вещами был отправлен после того, как семья смогла накопить необходимую денежную сумму для транспортировки.

Только после того, как контейнер пришел в Иркутскую область, общаясь с сотрудниками органов таможни при попытке получить вещи, она узнала, что льготный период отправки контейнера с вещами не 3 года, как оговаривалось ранее, а 18 месяцев с момента прибытия и регистрации в отделе по вопросам миграции. Поскольку льготный период истек, ей предложили выкупить собственные вещи по 4 евро за килограмм, что для нее, матери троих несовершеннолетних детей, является неподъемной суммой.

Уполномоченный обратился к Байкало-Ангарскому транспортному прокурору с просьбой о защите интересов Д. в судебном порядке. Административное исковое заявление прокурора было удовлетворено судом. Отказ Иркутской таможни выдать Д. товары личного пользования был признан судом незаконным. Суд также обязал Иркутскую таможню предоставить Д. льготу по уплате таможенных платежей.

При отсутствии законных оснований для нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации или принятии решения о нежелательности их пребывания к мигрантам применяются нормы законодательства о депортации (выдворении) за пределы Российской Федерации.

В 2018 году в административном порядке были выдворены и депортированы 1 444 иностранных граждан и лиц без гражданства (в 2017 году – 1 056 человек), проживавших на территории Иркутской области. До исполнения решения о депортации (выдворении) указанные категории лиц содержатся в ЦВСИГ.

В 2018 году Уполномоченным были проведены 2 проверки ЦВСИГ. Было установлено, что здание этого учреждения соответствует требованиям безопасности. Особое внимание Уполномоченного было обращено на то, что у Центра отсутствует лицензия на осуществление медицинской деятельности, хотя в учреждении содержалось большое количество людей, в том числе женщины. По рекомендации Уполномоченного документы на

лицензирование медицинской деятельности были направлены в Территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области.

Обращения содержащихся в ЦВСИГ иностранных граждан и лиц без гражданства, отбывших ранее наказание за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, в отношении которых приняты решения о нежелательности их пребывания на территории Российской Федерации, свидетельствуют о том, что в отдельных случаях сроки их пребывания в ЦВСИГ затягиваются на неопределенное время.

По информации ГУ МВД России по Иркутской области, в 2018 году в ЦВСИГ содержалось 79 иностранных граждан и лиц без гражданства, освободившихся из мест лишения свободы.

Взаимодействие ГУ МВД и ФСИН ранее регламентировалось приказом Минюста Российской Федерации и Федеральной миграционной службы России от 7 октября 2008 года № 225/240. Документ утратил силу в связи с изданием совместного приказа Минюста России № 198, МВД России № 633 от 28 сентября 2018 года, утвердившего новый регламент.

Лица, содержащиеся в исправительных учреждениях, не имея правовой помощи, не знают, что у них есть право обжаловать решение о выдворении и депортации. Поэтому, находясь в учреждениях пенитенциарной системы, они не обращаются в судебные органы. И только при освобождении осужденный узнает, что его не выпустят на свободу, а направят в приемник для иностранцев, и срок содержания в ЦВСИГ конкретными датами не определен.

При освобождении иностранному гражданину должен выдаваться документ, удостоверяющий личность (при наличии в личном деле осужденного), или свидетельство на возвращение в страну гражданской принадлежности, и он уведомляется о необходимости покинуть территорию Российской Федерации. Территориальный орган МВД России должен осуществить мероприятия по контролю за его выездом за пределы территории Российской Федерации. И только в случае уклонения



иностранного гражданина, в отношении которого Минюстом вынесено решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, от выезда за пределы территории Российской Федерации, территориальный орган МВД России принимает меры по его депортации.

В 2018 году в адрес Уполномоченного поступило 38 обращений от иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в ЦВСИГ.

В рамках разрешения данных вопросов Уполномоченным подготовлены и направлены запросы в контролирующие органы. Заявителям была оказана правовая помощь. В отношении нескольких граждан судом принято решение об их освобождении из ЦВСИГа.

Так, Ангарский городской суд, рассмотрев административное дело по иску ГУ МВД России по Иркутской области о продлении на 3 месяца срока содержания в ЦВСИГ иностранного гражданина А., подлежащего депортации, принял решение отказать в удовлетворении искового заявления. А. был освобожден от содержания в ЦВСИГ в зале суда.

Подобные судебные решения были приняты в отношении 8 лиц, освобожденных из пенитенциарных учреждений.

Анализируя данные судебные решения, следует сделать вывод о том, что при соответствующей правовой поддержке осужденный, находясь в местах лишения свободы, реально может решить вопрос об отмене решения о его выдворении и депортации. Как было установлено Уполномоченным, в приведенных выше случаях лица были незаконно ограничены в свободе передвижения на срок от 30 до 120 суток.

### ***7.2.2. О соблюдении прав граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания Главного управления МВД России по Иркутской области***

Одним из направлений деятельности Уполномоченного является защита прав граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания ГУ МВД России по Иркутской области (далее – ИВС). Находящиеся в указанных

учреждениях граждане изолированы от общества, однако при этом не утрачивают большинства своих прав, которыми должны быть обеспечены.

На территории Иркутской области расположены 26 ИВС с лимитом наполняемости в 689 человек и 4 специальных приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке, с лимитом наполняемости в 189 человек. В Ангарске находится Центр временного содержания иностранных граждан с лимитом наполнения до 115 иностранных граждан, в Иркутске – Центр временного содержания для несовершеннолетних подростков (далее – ЦВСНП) с лимитом содержания до 30 человек.

В 2018 году Уполномоченным совместно с представителями органов прокуратуры и ГУ МВД России по Иркутской области проведено 8 проверок ИВС (в городах Слюдянка, Братск, Бодайбо, Железногорск-Илимский, а также в поселках Оса, Качуг, Жигалово, Усть-Уда).

По результатам проверок установлено, что ряд учреждений частично не соответствуют требованиям Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Из 32 специальных учреждений в части материального оснащения полностью соответствуют предъявленным требованиям только 14 (10 изоляторов, 2 специальных приемника, 1 ЦВСИГ, 1 ЦВСНП).

Жалоб от лиц, содержащихся в ИВС, в ходе осмотра не поступало.

В адрес Уполномоченного были направлены обращения на неудовлетворительные условия содержания ИВС в п. Залари отдела полиции МВД РФ «Заларинский» и в п. Баяндай МО МВД РФ «Эхирит-Булагатский».

Особо необходимо отметить, что на протяжении нескольких лет Уполномоченный официально обращал внимание ГУ МВД Иркутской области и органов прокуратуры на грубые нарушения прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в этих ИВС.

Правила внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденных приказом МВД России от 22 ноября 2005 года № 950 (далее – Правила), четко регламентируют условия содержания обвиняемых, подозреваемых и подсудимых.

Условия содержания в ИВС, расположенных в поселках Баяндай и Залари, не соответствуют условиям, установленным Правилами, а также санитарным и техническим нормам. ГУ МВД по Иркутской области неоднократно обращалось в МВД Российской Федерации в целях разрешения данной проблемы. Согласно представленной Уполномоченному информации, строительство новых ИВС в поселках Баяндай и Залари предусмотрено в федеральной адресной инвестиционной программе на плановый период 2022–2024 годы.

С учетом изложенного Уполномоченный **рекомендует:**

министерству труда и занятости Иркутской области

– активизировать работу по правовому просвещению и информированию участников подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Иркутскую область соотечественников, проживающих за рубежом»;

Главному управлению МВД России по Иркутской области

– на регулярной основе проводить работу с национально-культурными автономиями области в целях оказания ими юридической помощи соотечественникам – иностранным гражданам и лицам без гражданства, содействия в социальной и культурной адаптации и интеграции в российское общество, в том числе в установлении принадлежности к иностранному государству в целях легализации на территории Российской Федерации;

Главному управлению ФСИН России по Иркутской области

– усилить контроль за оказанием медицинской помощи осужденным по срокам проведения медицинских осмотров лиц, содержащихся в

учреждениях, при плановых профилактических осмотрах, а также по проведению общих анализов, в том числе лицам, имеющим заболевание ВИЧ, рентгеновских исследований (МРТ, МСКТ), ультразвуковых исследований, электрокардиограмм и т. д.;

– проводить в установленный срок консультирование осужденных узкими медицинскими специалистами при выдаче соответствующих рекомендаций;

– знакомить осужденных с записями в медицинских картах, а при отказе больного от обследования – составлять акт и уведомлять об этом осужденного под подпись;

– взять на особый контроль своевременное и полное исполнение предписаний Росздравнадзора;

– закрепить санитаров за осужденными инвалидами 1, 2 групп, нуждающимся в постоянном постороннем уходе;

– заполнить вакантные должности медицинских работников в МСЧ-38;

– определить порядок выдачи осужденным копий медицинских документов и выписок из них;

– взять на контроль обеспечение техническими средствами реабилитации осужденных в сроки, указанные в ИПР. Организовать консультативную и непосредственную помощь в предоставлении осужденным инвалидам СТР;

– обеспечить надлежащий порядок в пенсионном и льготном обеспечении осужденных, организовать консультации о порядке назначения пенсий по старости и инвалидности с разъяснением его заявительного характера;

– оказывать юридические консультации, защищать права и законные интересы осужденных;

– организовать ежемесячное консультирование осужденных (по отрядам) по пенсионным, социальным и медицинским вопросам;

– решить вопрос о возможности приобретения подозреваемыми и обвиняемыми лекарственных препаратов за счет собственных средств на лицевом счете и по назначению врача;

– внести предложения о подготовке нормативного правового акта, регламентирующего обеспечение средствами реабилитации осужденных иностранцев и лиц без гражданства.

## **8. Права 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, 2016, 2017 годы. Этой теме посвящен специальный Доклад «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области», который был направлен Губернатору Иркутской области и в Законодательное Собрание Иркутской области в 2015 году. Уполномоченным 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, охрану здоровья и др. 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 с реализацией прав коренных малочисленных народов в Иркутской области существенно не улучшилась. В

первую очередь, следует говорить о проблеме обеспечения достойного уровня жизни и равных условий для реализации социально-экономических прав для представителей коренных малочисленных народов по сравнению с основным населением региона. По причине проживания в отдаленных территориях коренные малочисленные народы ограничены в получении медицинских, образовательных, социально-бытовых услуг, а также лишены возможности соответствующего выбора продуктов и непродовольственных товаров в розничной торговой сети. Как известно, завоз в отдаленные населенные пункты, где проживают коренные малочисленные народы, продуктовых и промышленных товаров требует существенных финансовых затрат и четкой организационной схемы. В настоящее время следует констатировать наличие дискриминации прав коренных малочисленных народов, которая обусловлена их местом жительства. Конституционная гарантия о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо, в том числе от национальности, происхождения, места жительства (статья 19), не обеспечивается в полном объеме.

В Сводном отчете о реализации мер по вопросам, обозначенным в Докладе Уполномоченного «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2017 году», перечисляются принятые органами государственной власти меры, в том числе по исправлению ситуации с реализацией прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области. В частности, реализовано предложение Уполномоченного о создании единого нормативного правового акта, регулирующего поддержку жизнедеятельности этой категории граждан. Так, с марта 2018 года разработана и реализуется подпрограмма «Коренные малочисленные народы, проживающие на территории Иркутской области» на 2018–2020 годы в составе государственной программы Иркутской области «Реализация государственной национальной политики в Иркутской области» на 2014–2020 годы (постановление Правительства Иркутской области от 1 марта 2018

года № 166-пп). Оценивая положительно принятие названной подпрограммы, Уполномоченный считает, что предусмотренные целевые показатели подпрограммы не учитывают ряд главных проблем, которые имеются в данной сфере. В частности, вызывает большую тревогу тот факт, что тенденция с сокращением количества представителей коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области, существенным образом не переломлена. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года численность представителей коренных малочисленных народов в Иркутской области несколько сократилась по сравнению с 2002 годом. В целом по Российской Федерации наблюдалась иная тенденция. Как было отмечено на парламентских слушаниях «О проблемах и перспективах совершенствования федерального законодательства о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», организованных Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 16 мая 2014 года, за последние 10 лет в целом по России численность коренных малочисленных народов возросла на 14 тыс. человек: с 244 тыс. человек в 2002 году до 257,9 тыс. человек, и этот рост составил почти 6%. Полагаю, что в подпрограмме «Коренные малочисленные народы, проживающие на территории Иркутской области» на 2018–2020 годы среди установленных целевых показателей следовало предусмотреть и показатели демографического развития коренных малочисленных народов Иркутской области. Необходимо рассмотреть вопрос и о других целевых показателях, имеющих важное значение для улучшения жизни коренных малочисленных народов, касающиеся здравоохранения, образования, сохранения родного языка, занятий традиционными видами хозяйствования, транспортной доступности и др.

Жизненно важным для коренных малочисленных народов является вопрос о соблюдении права на защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных

малочисленных народов. Среди семи задач, обозначенных в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р, задача сохранения исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов, названа первой. Одним из ключевых показателей по сохранению исконной среды обитания является показатель о создании и функционировании территорий традиционного природопользования.

При этом решение задачи по созданию территорий традиционного природопользования в Иркутской области далеко от завершения. В настоящее время территория традиционного природопользования создана только в Качугском районе (постановление Правительства Иркутской области от 29 декабря 2014 года № 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»).

По информации Правительства Иркутской области, на стадии согласования находятся документы по созданию территорий традиционного природопользования в Нижнеудинском районе и Казачинско-Ленском районе, а также планируется создание территории традиционного природопользования в Катангском районе. Таким образом, процесс создания территорий традиционного природопользования в Иркутской области сдвинулся с мертвой точки. Однако с созданием в области территорий со специальным режимом природопользования вопрос сохранения исконной среды обитания коренных малочисленных народов автоматически не решается. Сохранение среды обитания коренных малочисленных народов в



территориях традиционного природопользования зависит, в том числе от перечня запрещенных видов деятельности, которые могут нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, а также культурно-историческим объектам.

Из содержания Положения о территории традиционного природопользования регионального значения, расположенной на территории муниципального образования «Качугский район», можно сделать вывод, что обеспечение неистощительного природопользования на данной территории вызывает серьезные опасения. Как известно, Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» определяет территории традиционного природопользования как особо охраняемые территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами. Традиционное природопользование, в свою очередь, определяется как исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами. Если в Положении о территории традиционного природопользования регионального значения, расположенной на территории муниципального образования «Качугский район», констатируется, что 47% ее площади, или 319 540 га, находятся в аренде у лесозаготовителей, которым разрешена промышленная заготовка леса, то вряд ли можно в данном случае говорить о неистощительном природопользовании.

Эту проблему Уполномоченный неоднократно отмечал в Докладах и специальных письмах в адрес руководителей органов исполнительной власти области. Однако Правительство Иркутской области к решению данного вопроса пока не приступало. Внимание этой проблеме не уделяется и в Сводном отчете о реализации мер по вопросам, обозначенным в Докладе

Уполномоченного «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2017 году». Между тем при осуществлении промышленной заготовки леса на территории традиционного природопользования уничтожается исконная среда обитания и жизнедеятельности эвенков. В таких условиях физическое выживание и дальнейшее существование эвенков как особого этноса в Качугском районе достаточно проблематично.

Другим фактором, существенно влияющим на решение вопроса о сохранении исконной среды обитания коренных малочисленных народов, являются природные пожары, которые уничтожают огромные территории леса, наносят непоправимый вред экосистеме. Правилами тушения пожаров, утвержденными приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2014 года № 313, предоставлено право Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации прекращать, приостанавливать работы по тушению лесных пожаров в зоне контроля лесных пожаров при отсутствии угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен. Такой подход к тушению лесных пожаров в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов нельзя считать оправданным. По мнению Уполномоченного, следует внести изменения в Правила тушения пожаров и запретить Комиссиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимать решения о прекращении работ по тушению лесных пожаров в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. В Ежегодном докладе за 2017 год Уполномоченный предлагал Правительству Иркутской области

обратиться в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с таким предложением. Однако в Сводном отчете о реализации мер по вопросам, обозначенным в Докладе Уполномоченного «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2017 году», этот вопрос обойден вниманием.

Есть и положительные сдвиги. Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что Правительство Иркутской области, как это указывается в Сводном отчете, принимает меры для решения вопроса по транспортировке (перевозке) тел (останков) умерших в населенных пунктах Тофаларии, который неоднократно поднимался Уполномоченным в Докладах и специальных письмах в адрес руководителей органов исполнительной власти области. В частности, в Сводном отчете отмечается, что Правительством Иркутской области будет проработан вопрос по предоставлению в рамках региональных правовых актов межбюджетных трансфертов на компенсацию расходов по перевозке тел (останков) умерших в места проведения патолого-анатомического вскрытия, судебно-медицинской экспертизы и обратно авиационным и автомобильным транспортом. К сожалению, в отчете не называются сроки его решения.

Несмотря на то, что в настоящее время самые острые вопросы соблюдения прав коренных малочисленных народов в Иркутской области начали постепенно решаться органами государственной власти области, Уполномоченный считает необходимым уделять более существенное внимание вопросам, связанным с жизнедеятельностью коренных малочисленных народов в Иркутской области, и рекомендует органам государственной власти рассмотреть следующие вопросы:

– подготовить и внести изменения в подпрограмму «Коренные малочисленные народы, проживающие на территории Иркутской области» на 2018–2020 годы, установив, в том числе важные целевые показатели демографического развития коренных малочисленных народов Иркутской области, состояния здравоохранения, образования, сохранения родного

языка, занятий традиционными видами хозяйствования, транспортной доступности и др.;

– ускорить работу по дальнейшему созданию территорий традиционного природопользования. Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 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 (статья 6). Учитывая законодательно предоставленное право органам государственной власти субъектов Федерации следует рассмотреть вопрос об ограничении промышленной заготовки леса в территориях традиционного природопользования;

– рассмотреть возможность обращения в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с предложением о внесении изменений в Правила тушения пожаров с целью запрета Комиссиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимать решения о прекращении работ по тушению лесных пожаров в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

## **9. Право на благоприятную окружающую среду**

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития,

жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, – так гласит Конституция Российской Федерации.

Ресурсный потенциал Иркутской области базируется на пяти отраслевых комплексах: лесопромышленный, топливно-энергетический, нефтеперерабатывающий, цветная металлургия, химический и нефтехимический. Хозяйственная деятельность с использованием устаревших технологий и отсутствием стратегии развития на основе современных технологий ресурсосбережения приводит к неизбежному росту негативного воздействия на окружающую среду.

На территории Иркутской области в целях сохранения и защиты окружающей среды реализуется Государственная программа «Охрана окружающей среды» на 2014–2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 444-пп (далее – Программа).

В части подпрограммы «Сохранение биоразнообразия и развитие особо охраняемых природных территорий Иркутской области» плановый объем финансирования из областного бюджета на 2018 год составлял 22 538,7 тыс. руб., фактически освоено за 2018 год 11 877,8 тыс. руб., что составляет 52,7%. Низкий процент исполнения связан с невыполнением мероприятий министерства лесного комплекса Иркутской области «Схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории Иркутской области».

Подготовлены и опубликованы постановления Правительства Иркутской области по 29 памятникам природы регионального значения, утверждены границы и положения об особых условиях использования территорий. По 15 памятникам природы регионального значения внесены сведения в Единый государственный реестр недвижимости согласно требованиям действующего законодательства о границах, режиме зон с особыми условиями использования территории. Подготовлены, установлены и закреплены на местности в городе Иркутске, Иркутском и Слюдянском

районах 10 информационных знаков памятников природы регионального значения с информацией о границах и режиме особого использования территории.

В части подпрограммы «Отходы производства и потребления в Иркутской области на 2014–2018 годы» плановый объем финансирования из областного бюджета на 2018 год составлял 486 641,2 тыс. руб., фактически освоено за 2018 год 292 578,7 тыс. руб., что составляет 60,1%. Неисполнение подпрограммы в полном объеме вызвано тем, что в ряде муниципальных районов аукцион признан не состоявшимся в связи с поздним размещением заявки, а также отсутствием заявок на участие. Уполномоченный считает, что одна из главных задач руководителей каждого звена – эффективное и своевременное освоение бюджетных средств, с которой, к сожалению, многие не справились. По мнению Уполномоченного, такая ситуация граничит с халатностью ответственных должностных лиц, приводящей к негативным последствиям в сфере экологической безопасности и нарушениям права жителей Иркутской области на благоприятные и безопасные условия жизни.

В рамках реализации заключенных органами местного самоуправления контрактов на оказание услуг по сбору, транспортированию и утилизации (захоронению) твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) с несанкционированных мест размещения отходов ликвидировано 30 несанкционированных свалок ТКО.

На территории 15 муниципальных образований Иркутской области расположено 23 объекта размещения ТКО, включенных в Государственный реестр объектов размещения отходов.

Согласно территориальной схеме обращения с отходами, в том числе с ТКО в Иркутской области (далее – Схема), существует потребность в строительстве 54 объектов капитального строительства для обработки и размещения отходов, включая 1 мусороперерабатывающий комплекс.

В Схеме, по данным органов местного самоуправления, а также по результатам контрольно-надзорных мероприятий, проводимых управлением Росприроднадзора по Иркутской области и службой по охране природы и озера Байкал Иркутской области, зарегистрировано 948 несанкционированных свалок на площади более 1,4 тыс. га с объемом накопленных отходов 12 млн куб. м.

В 2018 году ликвидировано 30 несанкционированных свалок ТКО с объемом накопленных отходов 43,3 тыс. куб. м на площади 84,7 га (в 2017 году – 13 свалок объемом 140,8 тыс. куб. м на площади 18,8 га, в 2016 году – 14 свалок объемом 22 тыс. куб. м на площади 1,2 га).

В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» распоряжением Правительства Иркутской области от 22 февраля 2018 года № 139-рп утверждена региональная программа «Обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» на 2018–2027 годы.

Целью государственной политики в области обращения с отходами является создание и обеспечение деятельности отходоперерабатывающей индустрии, а также системы ответственности, обеспечивающей размещение отходов производства и потребления в технологическом цикле с исключением несанкционированного размещения отходов в окружающей среде, минимизацию объемов образуемых и захораниваемых отходов, максимальное вовлечение отходов в хозяйственный оборот, достижение экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности при размещении отходов, не пригодных для утилизации.

В целях перехода на новую систему обращения с ТКО на территории Иркутской области обеспечен выбор двух региональных операторов по обращению с ТКО, утвержден тариф на услугу регионального оператора и нормативы накопления ТКО, подготовлены и направлены в адрес органов местного самоуправления муниципальных образований рекомендации по

организации мест (площадок) накопления ТКО на территориях муниципальных образований Иркутской области.

Основные проблемы при организации и ведении регионального кадастра отходов заключаются в недостаточной работе органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области по информированию предприятий о необходимости предоставления отчетности в региональный кадастр отходов Иркутской области, а также в отсутствии законодательных норм, предусматривающих меры ответственности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за непредоставление отчетности в региональный кадастр отходов Иркутской области.

Озеро Байкал – уникальная экологическая система Российской Федерации и объект всемирного природного наследия, хранилище 20% мировых и более 90% российских запасов поверхностных пресных вод. Его вода отличается необыкновенной чистотой, прозрачность вод достигает глубины 40 м. Из 2 630 видов и подвидов животных и растений более 2 000 являются эндемиками, т. е. больше нигде в мире не встречаются. Видовое разнообразие не имеет равных среди древних и великих озер мира. Не случайно наиболее популярными местами отдыха у жителей и гостей области являются территории, прилегающие к озеру Байкал.

Вдоль побережья озера Байкал находится большое количество участков массового туризма и отдыха, характеризующихся постоянно растущим потоком туристов. Рекреационное использование озера Байкал с учетом природоохранных требований обуславливает необходимость развития инфраструктуры организованного туризма и отдыха на побережье озера.

За последние три года количество туристских прибытий в Иркутскую область увеличилось на 8,5% и составило 1 655,8 тыс. человек, в том числе количество иностранных туристов выросло в 1,9 раза и составило 295,3 тыс. человек.



За 2018 год Иркутскую область посетило 186,2 тыс. китайских туристов, что выше прошлого года на 37,2% и составляет 63,1% от общего количества иностранных граждан, посетивших наш регион.

По информации Лимнологического института СО РАН, с 2011 года наблюдается значительный рост нетипичных водорослей, ухудшение качества воды и гибель байкальских эндемиков, а с 2016 года ученые начали говорить об экологическом кризисе прибрежной зоны Байкала. Причиной такой обстановки является поступление в воду повышенных концентраций азота и фосфора, источником которых являются сточные воды. В том числе вблизи туристических отелей, баз, жилых домов, расположенных непосредственно на берегу Байкала, обнаружена водоросль спирогира, являющаяся следствием неочищенных бытовых стоков.

2018 год не стал исключением: содержание спирогиры в водах Байкала продолжает расти, хотя и, на первый взгляд, создавалось впечатление чистого берега. Из-за высокого уровня воды спирогира развивалась в более глубоких водах.

Для упорядочения хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории Иркутской области, наиболее привлекательной для посещения туристами, в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», в 2018 году разработан проект Правил организации туризма и отдыха в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории Иркутской области (далее – Правила). Указанный проект Правил, разработанный Агентством по туризму Иркутской области, предусматривает зонирование территории и выделение туристско-рекреационных зон. Всего предполагается создание не менее 11 туристско-рекреационных зон со статусом особо охраняемых территорий рекреационного назначения регионального значения.

24 декабря 2018 года проведено совместное совещание с Министерством туризма Республики Бурятия, на котором в целях формирования единообразного подхода к разработке Правил утверждена их структура.

Одним из самых крупнейших источников загрязнения Байкала является Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (далее – БЦБК), который прекратил свою деятельность еще в 2013 году.

Реализация мероприятий по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК, выполняется в рамках федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 847.

Счетная палата Российской Федерации совместно с Контрольно-счетной палатой Иркутской области и Республики Бурятия проверила реализацию федеральной целевой программы.

Несмотря на то, что за 2015–2017 годы и 9 месяцев 2018 года государственные заказчики Программы израсходовали на ее реализацию 8,4 млрд руб., экологическая обстановка в районе озера Байкал не только не улучшилась, но продолжает ухудшаться, что создает риски недостижения целей Программы.

Крайне сложно реализуется мероприятие по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК. С 2013 по 2015 год на его реализацию было выделено почти 2,9 млрд руб. В 2016 году средства практически в полном объеме были возвращены в федеральный бюджет, за исключением 131 млн руб., израсходованных на проектную документацию, которую в результате невозможно использовать, так как она нуждается в корректировке. Несмотря на это, в 2017–2018 годах бюджету Иркутской области на выполнение указанного мероприятия вновь выделена субсидия в сумме 1,3 млрд руб.

Кроме того, не имея откорректированной проектной документации, минприроды Иркутской области заключило с АО «Росгеология» госконтракт на выполнение работ по ликвидации последствий негативного воздействия БЦБК на сумму 5,9 млрд руб. Если учесть, что технология ликвидации отходов до настоящего времени не определена, цена госконтракта не может считаться обоснованной.

Данная программа реализуется с 2013 года и должна быть завершена к 2020 году, но фактически мероприятия по ней еще не осуществлялись. При этом необоснованно отвлечены средства федерального бюджета в сумме 4 млрд руб., оплачена проектная документация, которая не подлежит применению, а ее корректировка потребует дополнительного времени и средств.

## **10. Практика реализации прав граждан в зависимости от условий регистрации по месту жительства**

Согласно статье 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Свобода выбора места жительства провозглашена также Международным пактом о гражданских и политических правах и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, которые в силу статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Принятый для обеспечения данного права Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» возложил на граждан Российской Федерации обязанность регистрироваться по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации в органах регистрационного учета. Вместе с тем согласно части 2 статьи 3 названного Закона факт

регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может сам по себе служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что регистрация граждан в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства (постановления Конституционного Суда от 24 ноября 1995 года № 14-П, от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 2 февраля 1998 года № 4-П, определения Конституционного Суда от 13 июля 2000 года № 185-О, от 5 октября 2000 года № 199-О, от 13 октября 2009 года № 1309-О-О и др.).

Рассматривая поступившие в 2018 году обращения граждан, Уполномоченный обратил внимание на то обстоятельство, что органы государственной власти, государственные учреждения в своей деятельности допускают нарушения установленного частью 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» требования о том, что факт регистрации по месту жительства или отсутствие такого факта не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может сам по себе служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

Уполномоченному поступило обращение в защиту прав гражданина М., находящегося на стационарном лечении в специальном учреждении здравоохранения, которому Управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в Иркутском районе отказано в назначении социальной пенсии по инвалидности по причине отсутствия регистрации по месту жительства.

Обращение Уполномоченного к руководству Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области не принесло ожидаемых результатов. Тогда Уполномоченный по данной проблеме обратился к Председателю Правления Пенсионного фонда Российской Федерации А.В. Дроздову. Позиция Уполномоченного, изложенная в письме к руководству Пенсионного фонда Российской Федерации, была полностью поддержана.

В ответном письме Заместитель председателя Правления Пенсионного фонда Российской Федерации С.А. Чирков выразил признательность Уполномоченному за внимание к вопросам пенсионного обеспечения. Одновременно он подтвердил правильность выводов Уполномоченного. В письме указывается, что решение об установлении социальной пенсии гражданину Российской Федерации, не имеющему документов, подтверждающих его постоянное проживание на территории Российской Федерации, в частности, находящегося на стационарном лечении в психиатрической больнице, принимается по совокупности имеющихся в распоряжении территориального органа пенсионного обеспечения документов, подтверждающих факт постоянного его проживания на территории Российской Федерации, в том числе при наличии документов о нахождении на лечении в медицинской организации. Отделению Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области рекомендовано рассмотреть вопрос об установлении заявителю социальной пенсии по инвалидности. Пенсия гражданину М. была назначена.

В 2018 году в производстве Уполномоченного находилось обращение гражданки Ф. о несогласии с отказом Областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Братскому району» в присвоении статуса детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области, и предоставлении ежегодной денежной выплаты ко Дню Победы в размере 2 000 руб. Отказ Областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты

населения по Братскому району» был мотивирован отсутствием у гражданки Ф. регистрации по месту жительства.

Рассмотрев доводы заявительницы и причины отказа, Уполномоченный пришел к выводу о том, что Областное государственное казенное учреждение «Управление социальной защиты населения по Братскому району» приняло незаконное решение по обращению заявительницы о присвоении статуса детей Великой Отечественной войны и предоставлении ежегодной денежной выплаты ко Дню Победы. Учитывая данное обстоятельство, Уполномоченный обратился к министру социального развития, опеки и попечительства Иркутской области В.А. Родионову с просьбой о принятии мер по восстановлению нарушенного права гражданки Ф. Доводы Уполномоченного не были приняты во внимание руководством министерства, которое выдвинуло требование об установлении в судебном порядке факта проживания гражданки Ф. в Иркутской области. Согласиться с такой позицией министерства Уполномоченный не мог, поэтому он обратился по данному вопросу к Первому заместителю Губернатора Иркутской области – Председателю Правительства Иркутской области Р.Н. Болотову, который, к сожалению, поддержал позицию, изложенную ранее министром социального развития, опеки и попечительства.

Уполномоченный настаивал на том, что выдвинутое министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области требование об установлении в судебном порядке факта проживания гражданки Ф. в Иркутской области является избыточным.

В соответствии со статьей 2 Закона Иркутской области от 15 июля 2013 года № 66-ОЗ «О статусе детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области, и мерах социальной поддержки граждан, которым присвоен статус детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области» статус детей Великой Отечественной войны присваивается гражданам Российской Федерации, родившимся в

период с 23 июня 1923 года по 2 сентября 1945 года и проживающим в Иркутской области.

Понятия «постоянно проживающие в Российской Федерации или в конкретном субъекте Российской Федерации», «место постоянного жительства», «место пребывания», «регистрация по месту жительства», «регистрация по месту пребывания», предусмотренные законодательством Российской Федерации, не являются взаимозаменяемыми и едиными понятиями. Право каждого гражданина Российской Федерации свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства закреплено в статье 27 Конституции Российской Федерации. В соответствии со статьей 20 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» местом жительства гражданина признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

В определении Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2005 года № 93-Г05-7 отмечается, что регистрация не входит в понятие «место жительства» и является лишь одним из обстоятельств, отражающих факт нахождения гражданина по месту жительства или пребывания. Отсутствие регистрации не исключает возможность установления места жительства гражданина на основе других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета. Такими данными, исходя из положений статьи 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», признаются, в частности, наличие в собственности жилого помещения, договора найма или аренды жилого помещения и др. В рассматриваемом нами случае – это регистрация гражданки Ф. до 2025 года и факт получения пенсии по адресу проживания, как это указывается в заявлении.

Областное государственное казенное учреждение «Управление

социальной защиты населения по Братскому району» и министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в рассматриваемом случае не выполнили требование Закона Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» о том, что сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что на данную проблему обращается внимание в Письме Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18 ноября 2016 года № 12-1/10/В-8544 «О недопущении отказов в предоставлении мер социальной поддержки семьям с детьми исходя из данных регистрационного учета граждан на территории Российской Федерации».

Конечно, действующее федеральное законодательство позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать дополнительные меры социальной поддержки, которые финансируются из бюджета субъекта Федерации. При этом субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать условия предоставления соответствующих мер социальной поддержки и критерии нуждаемости. Однако в данном случае Закон Иркутской области «О статусе детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области, и мерах социальной поддержки граждан, которым присвоен статус детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области», во-первых, не устанавливает обязательность такого условия, как наличие постоянной регистрации по месту жительства; во-вторых, установление такого условия в законе субъекта Российской Федерации следует рассматривать как нарушение требований Закона Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения,



выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», а также как неисполнение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

Следует отметить, что, по информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, проведена большая работа по организации и предоставлению ежегодной выплаты ко Дню Победы (9 мая) в размере 2 000 руб. Так, на ежегодную денежную выплату ко Дню Победы гражданам Российской Федерации, родившимся в период с 23 июня 1923 года по 2 сентября 1945 года и проживающим в Иркутской области, которым присвоен статус детей Великой Отечественной войны, из областного бюджета направлено 288 476,8 тыс. руб. на 142 350 человек. Тем более жаль, что сравнительно простой и очевидный вопрос по обращению гражданки Ф. с руководством министерства социального развития опеки и попечительства Иркутской области решить не удалось.

Точку в данном споре поставил Братский городской суд по иску прокурора Братского района Иркутской области в интересах гражданки Ф. решением суда исковые требования прокурора Братского района удовлетворены, решение Областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Братскому району» об отказе гражданки Ф. в присвоении статуса и назначении ежегодной денежной выплаты ко Дню Победы признано незаконным. На Областное государственное казенное учреждение «Управление социальной защиты населения по Братскому району» возложена обязанность по назначению и выплате гражданке Ф. ежегодной денежной выплаты ко Дню Победы за 2018 год в размере 2 000 руб.

Мотивируя свое решение, суд указал следующее: оценивая доводы ответчика об отсутствии постоянной регистрации гражданки Ф. по месту жительства в Иркутской области, которые были положены в обоснование отказа в назначении ежегодной выплаты, следует сделать вывод о том, что эти доводы основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Учитывая изложенное, Уполномоченный вынужден обратить внимание руководителей Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области и министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области на то, что правовые нормы федерального уровня действуют на всей территории Российской Федерации безо всякого изъятия и должны применяться должностными лицами в точном соответствии с их правовым смыслом. Правовое содержание нормы, содержащейся в части 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», не вызывает спорных толкований, тем более, что уже сформулированы соответствующие позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

## **11. О правовом просвещении населения Иркутской области**

Правовое просвещение – это целенаправленная и системная деятельность государства и общества по формированию и повышению правового сознания и правовой культуры в целях противодействия правовому нигилизму и обеспечения процесса духовного формирования личности, без которого нельзя обойтись, реализуя идею построения в России правового государства.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 28 апреля 2011 года, 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.

Согласно Концепции государственной правовой политики Иркутской области, одобренной распоряжением Губернатора Иркутской области от 16 июля 2015 года № 87-р (далее – Концепция государственной правовой политики Иркутской области), правовое просвещение населения – это процесс распространения правовых знаний среди граждан, способствующий росту их правовой культуры, уважительного отношения к праву, правосудию и законности.

Учитывая изложенное, одним из главных направлений деятельности Уполномоченного, в том числе является просвещение и развитие правовой грамотности населения. При осуществлении данной функции Уполномоченным использованы такие способы правового просвещения, как выездные приемы граждан по региону; личные приемы граждан; правовые лектории; участие в прямых эфирах на телеканалах и радио (телеканал АИСТ, Иркутское областное радио, Радио «Комсомольская правда–Иркутск», Радио России – Иркутск); заключение соглашений с юридическими клиниками о сотрудничестве в целях взаимодействия в сфере защиты и восстановления нарушенных прав граждан, а также в сфере правового просвещения населения. Кроме того, в преддверии Всемирного дня прав человека, Дня Конституции России (по согласованию с министерством образования Иркутской области) проведены открытые уроки в общеобразовательных учебных заведениях городов Иркутска, Ангарска, Шелехов в рамках Всероссийского Единого урока «ПРАВА ЧЕЛОВЕКА». Уроки сопровождались презентационными материалами. Всего слушателями уроков стало более 800 школьников 4–11 классов.

Решая задачу правового просвещения, Уполномоченный считает, что одним из действенных инструментов правового просвещения в области прав человека и способов их защиты является также официальный сайт Уполномоченного по правам человека <http://ombudsman.r38.ru>. На сайте

регулярно публикуются обзоры о деятельности Уполномоченного, ведется рубрика «Правовое просвещение», публикуются тематические памятки.

Рассматривая в целом свою деятельность через призму правового просвещения, Уполномоченный полагает, что наряду с внедрением отдельных форм работы по правовому просвещению, которой он занимается, следует думать о системности и многоплановости этой работы, так как 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 региона.

В Иркутской области в 2015 году была предпринята попытка создания организационно-правового механизма правового просвещения населения. В частности, речь идет о принятии Концепции государственной правовой политики Иркутской области и о Координационном плане мероприятий по реализации Концепции государственной правовой политики Иркутской области на 2016–2020 годы, утвержденном распоряжением Губернатора от 30 июля 2015 года № 97-р. Как полагает Уполномоченный, это только начало системной работы, поэтому представляется, что в Иркутской области необходимо продолжить практическую работу по созданию системы правового просвещения.

Практика деятельности субъектов Российской Федерации в сфере правового просвещения содержит широкий диапазон инструментария, способствующего системной работе по правовому просвещению граждан: законы, программы, планы, концепции.

Опыт субъектов Российской Федерации (за период с 2015 по 2019 годы) разнообразен: ряд областей (Владимирская, Воронежская, Ивановская, Самарская, Курганская) приняли областные законы о правовом просвещении граждан соответствующего региона; ряд субъектов (Хабаровский край, Республика Бурятия) утвердили планы мероприятий по развитию системы оказания юридической помощи и правовому просвещению населения; опыт

Республики Татарстан и города федерального значения Санкт-Петербурга свидетельствует о предоставлении субсидий Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» на проведение мероприятий в сфере правового просвещения; в Смоленской и Тамбовской областях созданы соответственно межведомственная комиссия и организационный комитет по вопросам (в том числе) правового информирования, правового просвещения и повышения правовой культуры населения; в Республике Марий Эл принята республиканская программа правового просвещения граждан; в Республике Крым и городе Севастополь утверждено соответствующее Положение о правовом просвещении; в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра принята концепция правового просвещения граждан.

В отдельных субъектах Российской Федерации (Калужская и Оренбургская области, Республики Коми и Тыва) работа по правовому просвещению ведется на уровне муниципалитетов (приняты нормативные правовые акты по вопросам осуществления правового просвещения и правового информирования граждан на территории ряда городских поселений).

В Тюменской, Калужской и Липецкой областях региональными избирательными комиссиями ведется системная работа по правовому просвещению избирателей.

Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области изучить накопленный субъектами Российской Федерации опыт в деле правового информирования и правового просвещения граждан и с учетом этого опыта и особенностей Иркутской области создать стройный организационно-правовой механизм реализации положений Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан региона.

Представляется, что выполнение функции по правовому просвещению будет возможным при более внимательной и продуманной правовой регламентации, которая, по мнению Уполномоченного, должна включать:

- концепцию правового просвещения в Российской Федерации;
- типовой регламент выполнения функции по правовому просвещению населения;
- положение или инструкцию по оценке эффективности осуществления правового просвещения и мониторинга деятельности по правовому просвещению населения.

## **12. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области**

Процесс совершенствования законодательства – это направление работы, которое требует постоянного внимания и соответствующих целенаправленных действий субъектов законодательной инициативы, а также всех заинтересованных граждан и организаций. Занимаясь вопросами совершенствования законодательства Иркутской области, Уполномоченный исходит из того, что качество региональной нормативной правовой базы напрямую влияет на качество жизни граждан, в том числе и на более полную реализацию их прав, свобод и законных интересов. В соответствии со статьей 53 Устава Иркутской области право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области принадлежит, в том числе Уполномоченному, – по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, организации и деятельности Уполномоченного. Деятельности Уполномоченного по совершенствованию законодательства области посвящена специальная статья Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области». В частности, статьей 18 вышеназванного Закона предусматривается, что Уполномоченный вправе вносить в Законодательное Собрание в порядке реализации права законодательной инициативы проекты законов области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, направлять органам государственной

власти области, иным государственным органам области, органам местного самоуправления предложения по совершенствованию нормативных правовых актов области, участвовать в заседаниях Законодательного Собрания, в работе постоянных комитетов и постоянных комиссий Законодательного Собрания, участвовать в работе по разработке проектов законов области, иных нормативных правовых актов области, использовать иные формы, предусмотренные действующим законодательством.

С целью влияния на процесс совершенствования регионального законодательства Уполномоченный использовал все возможные формы работы: подготовка заключений на проекты законов области, внесение поправок к проектам законов области, направление обращений, участие в работе комитетов, комиссий, сессии Законодательного Собрания Иркутской области и др. Так, в 2018 году работниками аппарата Уполномоченного было подготовлено более 20 заключений на проекты законов области в социально-экономической сфере, в которых давалась правовая оценка проектов, а в отдельных случаях были сформулированы замечания и предложения.

В данном Докладе, учитывая значительный объем задач, остановимся только на некоторых вопросах совершенствования законодательства.

В июне 2018 года по итогам участия в «круглых столах» о проблемах многодетных семей Уполномоченный обратился в Законодательное Собрание Иркутской области с предложением о постановке вопроса перед депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о принятии федерального закона о поддержке многодетных семей в Российской Федерации. К своему письму Уполномоченный приложил проект обращения в Государственную Думу, в котором указываются причины необходимости разработки и принятия названного нормативного правового документа на федеральном уровне.

Следует учитывать, что многодетная семья в современной России является одним из ресурсов изменения демографической ситуации в стране в лучшую сторону. Опубликованные данные о многодетности российских

семей свидетельствуют, что многодетными являются только 6,6% семей. При этом в структуре многодетных семей 75% составляют семьи с тремя детьми и только 7,7% – с пятью и более детьми. Большинство российских многодетных семей испытывают серьезные материальные трудности. К общим проблемам всех семей, имеющих детей, у многодетных семей добавляются и специфические проблемы. Многодетные родители несут повышенную нагрузку по содержанию и воспитанию детей, уходу и присмотру за ними, поэтому они располагают меньшими возможностями для получения средств существования за счет оплачиваемой работы вне дома. Уполномоченный исходит из того, что демографическое развитие и благополучие многодетных семей – это взаимосвязанные проблемы. В политике социального государства забота о многодетных семьях должна занимать одно из ключевых мест. Специальный федеральный закон о государственной поддержке многодетных семей, по мнению Уполномоченного, должен закрепить на федеральном уровне гарантируемые государством меры материальной, социальной и иной поддержки таких семей, определить понятие многодетных семей, разграничить полномочия по реализации соответствующих полномочий между уровнями публичной власти. Важно, чтобы в федеральном законе о государственной поддержке многодетных семей были предусмотрены реальные меры поддержки для решения жилищных проблем многодетных семей, для получения ими земельных участков в соответствующие разумные сроки, для трудоустройства многодетных родителей и т. д. Следует отметить, что депутатами Законодательного Собрания Иркутской области, видимо, по причине формирования в сентябре 2018 года нового состава Законодательного Собрания, предложение Уполномоченного так и не было рассмотрено.

Между тем вопрос является очень актуальным. Президент Российской Федерации в послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года уделил большое внимание проблемам государственной



поддержки многодетных семей. Предлагаемое Уполномоченным решение обусловлено сложившейся в стране социально-экономической ситуацией, а также проводимой социальной, в том числе демографической политикой. Уполномоченный надеется, что вопрос будет вынесен на рассмотрение сессии в этом году, а по итогам рассмотрения депутаты поддержат его предложение.

Продолжая тему многодетности, Уполномоченный считает, что целесообразно внести изменения в Закон Иркутской области «О ветеранах труда Иркутской области». Изменения должны решить вопрос о расширении перечня субъектов, имеющих право на присвоение звания «Ветеран труда Иркутской области». В частности, по мнению Уполномоченного, следует предоставить такое право женщинам – гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Иркутской области и родившим (усыновившим, удочерившим) и воспитавшим до 18 лет трех и более детей, при наличии соответствующего стажа работы (службы). Право на присвоение звания «Ветеран труда Иркутской области» следует предоставить многодетным женщинам, независимо от наличия у них наград и почетных званий. Такое решение будет свидетельствовать о признании органами государственной власти Иркутской области нелегкого труда женщин по воспитанию трех и более детей.

В мае 2017 года Уполномоченный выступил с законодательной инициативой и внес в Законодательное Собрание Иркутской области проект закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Иркутской области в части изменения порядка учета величины прожиточного минимума при предоставлении мер социальной поддержки». В настоящее время законы Иркутской области устанавливают право на меры социальной поддержки в зависимости от регионального прожиточного минимума. При этом в одних законах учитывается прожиточный минимум в среднем на душу населения по области, в других – учитывается прожиточный минимум, установленный по основным социально-

демографическим группам населения с учетом территориальной дифференциации по районам Крайнего Севера, местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, и иным районам области. Вышеназванным проектом закона Иркутской области предлагается внести изменения в ряд законов Иркутской области с целью уточнения порядка применения величины прожиточного минимума при определении нуждаемости. В частности, предлагается учитывать величину прожиточного минимума, установленную не в среднем на душу населения по области, а с учетом территориальной дифференциации для районов Крайнего Севера, местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, и иных местностей. Принятие проекта закона обеспечит выработку единообразного подхода в вопросе учета показателя прожиточного минимума при предоставлении мер социальной поддержки, а также обеспечит адресность при предоставлении мер социальной поддержки гражданам Иркутской области. Уполномоченный надеется, что проект закона будет в ближайшее время рассмотрен и поддержан депутатами Законодательного Собрания Иркутской области.

Тема индексации социальных выплат также требует более пристального внимания со стороны органов государственной власти Иркутской области. Как известно, в конце 2016 года был принят Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 444-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения порядка индексации выплат, пособий и компенсаций, установленных законодательством Российской Федерации, и приостановлении действия части 2 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей». Названным Федеральным законом были внесены изменения в ряд социальных федеральных законов, предусматривающих социальные выплаты. Изменения касались порядка осуществления индексации социальных выплат, в частности, был установлен срок индексации и конкретный механизм. С момента вступления в силу Федерального закона от

19 декабря 2016 года № 444-ФЗ индексация соответствующих социальных выплат осуществляется один раз в год с 1 февраля текущего года, исходя из индекса роста потребительских цен за предыдущий год. В Иркутской области также был принят Закон области от 8 мая 2018 года № 26-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области», которым был установлен аналогичный механизм индексации отдельных социальных выплат, предусмотренных следующими законами: от 23 октября 2006 года № 63-оз «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей»; от 17 декабря 2008 года № 107-оз «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»; от 7 декабря 2009 года № 92/58-оз «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области»; от 3 ноября 2011 года № 101-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки семей, имеющих детей, в Иркутской области»; от 3 ноября 2011 года № 102-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, усыновивших (удочеривших) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области».

Приведенный перечень законов области устанавливает только часть социальных выплат, которые выплачиваются гражданам в соответствии с теми или иными основаниями и условиями. Социальные выплаты для отдельных категорий граждан предусмотрены и другими законами области: от 17 декабря 2008 года № 128-оз «О ежемесячной денежной выплате отдельным категориям неработающих граждан в Иркутской области»; от 10 декабря 2018 года № 115-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки отдельных категорий граждан в Иркутской области в виде единовременной денежной выплаты к юбилейным датам со дня рождения»; от 19 июля 2010 года № 73-ОЗ «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в Иркутской области»; от 17 декабря 2008 года № 105-оз «О мерах социальной поддержки отдельных категорий

ветеранов в Иркутской области»; от 15 июля 2013 года № 66-ОЗ «О статусе детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области, и мерах социальной поддержки граждан, которым присвоен статус детей Великой Отечественной войны, проживающих в Иркутской области», и др.

Уполномоченный считает, что необходимо провести мониторинг региональных законов, предусматривающих социальные выплаты гражданам, и установить единый механизм индексации для всех социальных выплат, аналогичный механизму, действующему на федеральном уровне. Внимание органов государственной власти Иркутской области к вопросу индексации социальных выплат имеет принципиальное значение. Правильное решение этого вопроса обеспечит в конечном итоге поддержание уровня доходов на приемлемом уровне для самых незащищенных категорий граждан. Необходимо принять соответствующие меры, чтобы обеспечить должный уровень социальной защиты нуждающихся в этом граждан.

Одним из механизмов решения социально-экономических проблем является программно-целевой способ. Постановлением Правительства Иркутской области от 26 июля 2013 года № 282-пп утверждено Положение о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области, их формирования и реализации. Следует обратить внимание органов государственной власти Иркутской области, что установленные требования к формированию программ не всегда исполняются. Например, в отдельных государственных программах Иркутской области должным образом не раскрывается ситуация, сложившаяся на момент формирования программы по предмету регулирования программы. Такой подход не позволяет оценить правильность поставленных задач, правильность определения прогнозируемых показателей, а также эффективность решения проблем.

В качестве примера можно привести государственную программу Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2019–2024 годы, которая утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 2

ноября 2018 года № 800-пп. В разделе 1 «Характеристика текущего состояния сферы реализации государственной программы», к сожалению, не приводится информация о состоянии уровня жизни населения Иркутской области, в том числе доходов разных групп населения, а также малоимущих граждан. В разделе 1 государственной программы «Доступное жилье» на 2019–2024 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780, также отсутствует информация об обеспеченности жилыми помещениями граждан, проживающих в Иркутской области. Ситуация с решением жилищного вопроса в области не анализируется, не сравниваются аналогичные среднероссийские показатели, не дается сравнение с другими соседними регионами. Необходимо отметить, что отсутствие должной характеристики текущего состояния ставит под сомнение объективное прогнозирование возможных достижений.

Уполномоченный на протяжении последних лет неоднократно обращал внимание органов государственной власти на необходимость совершенствования подхода к установлению прожиточного минимума для пенсионеров, который устанавливается в соответствии с действующим законодательством для определения права на социальную доплату к пенсии. Так, в законе о величине прожиточного минимума пенсионера на соответствующий год следует предусмотреть отдельно этот показатель для районов Крайнего Севера, приравненных к ним районов и иных районов Иркутской области. Концептуальный подход Уполномоченного по данному вопросу 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.

Между тем потребительская корзина для северных территорий имеет бóльшую количественную и качественную наполняемость, поскольку учитывает потребности человека, проживающего в суровых условиях Севера, в бóльшей энергетической ценности продуктов питания. Депутаты

Законодательного Собрания Иркутской области не поддержали законодательную инициативу Уполномоченного по данному вопросу в 2016 году, поэтому проблема эта по-прежнему актуальна. Проведенный анализ устанавливаемых ежеквартально размеров величин прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 годы показывает стабильную разницу этих величин, которая обусловлена наличием двух потребительских корзин в Иркутской области. Например, в 2014 году величина прожиточного минимума пенсионера была установлена в размере 6 354 руб., а среднегодовая величина прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемая ежеквартально постановлением Правительства Иркутской области для северных территорий, составила 7 988 руб. В 2015 году этот показатель составлял соответственно – 7 109 руб. и 9 630 руб., в 2016 году – 8 801 руб. и 9 702 руб., в 2017 году – 8 536 руб. и 9 783,5 руб., в 2018 году – 8 723 руб. и 10 318,5 руб.

По мнению Уполномоченного, вопрос об установлении отдельной величины прожиточного минимума для пенсионеров северных территорий требует положительного решения. В настоящее время предоставление социальной доплаты к пенсии пенсионерам-северянам осуществляется с учетом усредненной величины прожиточного минимума пенсионера в целом по области, что не может отвечать интересам пенсионеров, проживающих в северных территориях. Следует подчеркнуть, что такой подход является явным отступлением от требований Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», в соответствии с которым основой определения величины прожиточного минимума пенсионера является потребительская корзина.

Имеется также необходимость усовершенствовать условия назначения пенсионных выплат государственным гражданским служащим Иркутской области и лицам, замещающим государственные должности Иркутской области. В соответствии с действующим разграничением полномочий субъекты Российской Федерации вправе осуществлять правовое

регулирование вопросов дополнительного пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан.

В Иркутской области вопросы пенсионного обеспечения областных государственных гражданских служащих и лиц, замещающих областные государственные должности Иркутской области, урегулированы соответствующими нормативными правовыми актами, – законами Иркутской области от 29 декабря 2007 года № 152-оз «О пенсии за выслугу лет гражданам, замещавшим должности государственной гражданской службы Иркутской области», от 13 декабря 2010 года № 125-ОЗ «О государственных должностях Иркутской области».

Предусмотренные областным законодательством условия предоставления права на пенсию за выслугу лет гражданам, замещавшим должности государственной гражданской службы, препятствуют приобретению права на данный вид пенсии в том случае, если на момент выхода на пенсию гражданин не замещает должность государственной гражданской службы или замещает ее менее 12 месяцев, несмотря на то, что стаж работы на должности государственной гражданской службы является достаточным для приобретения права на эту пенсионную выплату. Условие о необходимости замещения должности государственной гражданской службы не менее 12 месяцев непосредственно перед оформлением права на пенсию за выслугу лет воспринимается как несправедливое. Оно является порой единственной причиной занятия этих должностей в то время, когда необходимый стаж уже выработан.

Целесообразно изменить в сторону улучшения и условия назначения ежемесячной доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности) лиц, замещавших областные государственные должности, которые установлены статьей 17 Закона области «О государственных должностях Иркутской области». Право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности) возникает у лиц, замещавших областные государственные должности, при прекращении полномочий с выходом на страховую пенсию

по старости (инвалидности), при наличии стажа замещения областных государственных должностей не менее 15 лет. Обязательное условие предоставления ежемесячной доплаты только при замещении областной государственной должности непосредственно при выходе на страховую пенсию по старости (инвалидности), несмотря на то, что необходимый стаж уже выработан, также вызывает справедливую критику. Очевидно, что этот порядок не способствует своевременной, обоснованной ротации кадров.

Вызывает критику и порядок определения размера пенсии за выслугу лет, установленный Законом Иркутской области «О пенсии за выслугу лет гражданам, замещавшим должности государственной гражданской службы Иркутской области». В частности, для определения размера пенсии за выслугу лет учитывается оклад месячного денежного содержания областного гражданского служащего на день его увольнения с областной гражданской службы. Следовало, по мнению Уполномоченного, предоставить гражданам право выбора варианта исчисления размера пенсии за выслугу лет. В случае если это выгодно гражданскому служащему, целесообразно при определении размера пенсии за выслугу лет учитывать средний оклад месячного содержания областного гражданского служащего за период прохождения государственной гражданской службы. Такой же подход целесообразно применить и к определению размера ежемесячной доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности) лиц, замещавших областные государственные должности.

Подводя итог данного анализа, Уполномоченный **рекомендует:**

– Законодательному Собранию Иркутской области ускорить рассмотрение проекта обращения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о разработке и принятии проекта федерального закона о поддержке многодетных семей, а также рассмотреть проект закона области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Иркутской области в части изменения порядка учета величины



прожиточного минимума при предоставлении мер социальной поддержки», внесенный Уполномоченным;

– органам государственной власти области рассмотреть вопрос о целесообразности предоставлении права присвоения звания «Ветеран труда Иркутской области» многодетным матерям независимо от факта наличия наград;

– органам государственной власти области провести мониторинг социальных выплат гражданам, установленных областным законодательством, и разработать единый механизм индексирования социальных выплат;

– органам исполнительной власти области провести работу по совершенствованию порядка формирования государственных программ и обеспечить выполнение установленных требований по их формированию;

– органам государственной власти области провести работу по установлению отдельной величины прожиточного минимума пенсионера для северных территорий на основе соответствующей потребительской корзины;

– органам государственной власти области рассмотреть вопрос о целесообразности совершенствования условий назначения пенсионных выплат областным государственным гражданским служащим и лицам, замещающим государственные должности Иркутской области, а также рассмотреть вопросы, связанные с пенсионными выплатами, отмеченные в Докладе.

### **13. Состояние дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области**

Статья 8 Закона Иркутской области от 13 октября 2010 года № 92-оз «О противодействии коррупции в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 92-оз) наделила Уполномоченного полномочиями по отражению состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области в

ежегодном докладе по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области.

В настоящее время существует четкое определение понятия «коррупция», установленное Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ). Коррупцией считается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица».

Как социальное явление коррупция достаточно многолика и многогранна. Коррупция проявляется в совершении:

- преступлений коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т. д.);
- административных правонарушений (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие нарушения, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях);
- дисциплинарных правонарушений, т. е. в использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;

– запрещенных гражданско-правовых сделок (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг государственному или муниципальному служащему третьими лицами).

К уголовно-наказуемым коррупционным деяниям относятся следующие преступления:

- злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ),
- превышение должностных полномочий (статья 286 УК РФ);
- получение взятки (статья 290 УК РФ)
- дача взятки (статья 291 УК РФ);
- злоупотребление полномочиями (статья 201 УК РФ);
- коммерческий подкуп (статья 204 УК РФ), а также иные деяния, попадающие под понятие «коррупция», указанное выше.

Коррупция – многогранное и сложное явление, исследование которого сопряжено со значительными трудностями. В оценке ее распространенности и иных характеристик необходимо, по мнению Уполномоченного, учитывать прежде всего общественное мнение.

На официальном портале Правительства Иркутской области\* размещена информация, оценивающая уровень коррупции в Иркутской области, согласно которой:

62% опрошенных респондентов оценили уровень коррупции в Иркутской области, как «высокий»;

20% опрошенных респондентов дали оценку уровню коррупции – «выше среднего»;

13% опрошенных определили уровень коррупции в регионе, как «средний»;

5% респондентов считают, что уровень коррупции в области – «низкий».

---

\* см.: <http://irkobl.ru/authorities/corruption/folder/?type=special>

В Докладе о реализации мер по противодействию коррупции в Иркутской области в 2018 году\*\* (далее – Доклад) содержится информация о проведенном в 4 квартале 2018 года аппаратом Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области социологическом исследовании в целях оценки уровня коррупции в Иркутской области (далее – исследование). По его результатам выявлено следующее. Большая часть респондентов считает, что уровень коррупции в 2018 году на территории Иркутской области, а также территории муниципального образования, где они проживают, остался на прежнем уровне. Преимущественная часть респондентов, а именно 78,3% из числа опрошенных, не сталкивались с проявлениями коррупции на территории Иркутской области в 2018 году. Оценивая работу органов государственной власти и местного самоуправления Иркутской области по противодействию коррупции, респонденты заняли противоположные позиции: 29,3% опрошенных оценили указанную работу как «скорее отрицательную» и 20% – как «отрицательную». В то же время 23,3% респондентов считают работу органов публичной власти в рассматриваемой сфере «скорее положительной» и 16,2% – «положительной». Работу Правительства Иркутской области по противодействию коррупции треть респондентов оценила как «скорее положительную» или «положительную». При этом 28,8% опрошенных затруднились высказать свое мнение по поводу деятельности высшего исполнительного органа государственной власти Иркутской области в сфере противодействия правонарушениям коррупционной направленности.

Приведенные сведения подтверждают, что проблема коррупции в Иркутской области входит в число наиболее значимых для граждан.

Уполномоченный считает необходимым отметить работу, проводимую государственными органами и органами местного самоуправления по

---

\*\* См.: [irkobl.ru/authorities/corruption/plan/doklad\\_2018.docx](http://irkobl.ru/authorities/corruption/plan/doklad_2018.docx)

правовому регулированию как профилактики, так и противодействия коррупционным правонарушениям и коррупционного поведения со стороны государственных и муниципальных служащих.

Законодательное регулирование вопросов противодействия коррупции включает в себя 11 федеральных законов, действующий Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378, 36 Указов Президента Российской Федерации, а также постановления Правительства Российской Федерации. Этими правовыми актами субъектам Российской Федерации предоставлены обширные полномочия в сфере регулирования общественных отношений по противодействию коррупции.

По данным федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, по состоянию на 31 декабря 2018 года (с даты издания Федерального закона № 273-ФЗ) на территории Иркутской области действует 274 региональных нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции и борьбу с ней. Среди них – 17 законов Иркутской области, 27 указов Губернатора Иркутской области, 23 постановления Правительства Иркутской области и акты исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

Согласно Докладу в Иркутской области обеспечено исполнение нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на совершенствование организационных основ противодействия коррупции. Принят ряд правовых актов Иркутской области в целях реализации государственной политики в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений. В частности, в 2018 году принято 2 закона Иркутской области, 9 указов Губернатора Иркутской области, 1 постановление Правительства Иркутской области, 4 нормативных правовых актов аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

Говоря об исполнении нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на совершенствование организационных основ

противодействия коррупции, важно отметить, что указом Губернатора Иркутской области от 3 сентября 2018 года № 176-уг был утвержден План противодействия коррупции в Иркутской области на 2018 – 2020 годы (далее – План противодействия коррупции в Иркутской области на 2018–2020 годы).

Учитывая изложенное, можно констатировать, что в настоящее время в Иркутской области в сфере противодействия коррупции приняты необходимые нормативные правовые акты и сложилась система контроля соблюдения должностными лицами ограничений и запретов, установленных законом исходя из их должностных полномочий.

Оценивая достаточность правового регулирования в данной сфере, важно понимать, насколько эффективны предусмотренные меры, направленные на профилактику и противодействие коррупции в Иркутской области.

Учитывая, что основным коррупционным деянием, предусмотренным УК РФ, является взятка, Уполномоченный полагает уместным привести информацию о статистических данных Управления Судебного департамента в Иркутской области\* за 12 месяцев 2018 года, в сравнении с аналогичным периодом 2017 года. Судами общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел (по первой инстанции) с вынесением приговора в 2018 году по виду преступления «получение взятки» рассмотрено по существу 11 дел из 20 уголовных дел, находящихся в производстве (поступило в 2018 году 17 дел и 3 дела остались неоконченными на начало года). По преступлению «дача взятки» также рассмотрено 11 дел из 12 уголовных дел, находящихся в производстве (поступило в 2018 году 11 дел и 1 дело осталось неоконченным на начало периода). В 2017 году соответственно судами было рассмотрено 16 уголовных дел по составу преступления «получение взятки» (в производстве находилось 21 уголовное дело), а также рассмотрено 21 уголовное дело по

---

\* См.: <http://usd.irk.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=72>;  
<http://usd.irk.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=70>

составу преступления «дача взятки» (в производстве находилось 22 уголовных дела).

Всего в 2018 году окончено 12 уголовных дел, квалифицированных как получение взятки, и 11 уголовных дел, квалифицированных как дача взятки, в 2017 году соответственно 18 и 21. Осуждено за получение взятки в 2018 году 10 лиц и за дачу взятки также 10 лиц, в 2017 году осуждено соответственно 17 и 20 лиц. В 2018 и 2017 годах по реабилитирующим основаниям по данным видам преступлений прекращений уголовных дел не зафиксировано.

Анализ официальной информации, размещенной на сайтах правоохранительных органов и прокуратур Иркутской области, дает основания полагать, что основные усилия этих органов направлены, прежде всего, на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также на осуществление контроля соблюдения чиновниками запретов и ограничений, установленных законодательством.

По данным прокуратуры Иркутской области, в 2018 году прокуратурой велась целенаправленная работа, благодаря которой почти в два раза снижено количество нормативных правовых актов с коррупциогенными факторами (– 42%). Вместе с тем их количество остается значительным (303). Как показывают прокурорские проверки, наблюдается устойчивое снижение как нарушений законодательства о противодействии коррупции, так и фактов привлечения к дисциплинарной ответственности по представлению прокуроров: в 2018 году прокуратурой Иркутской области выявлено около 700 нарушений законодательства о противодействии коррупции (в 2017 – было зафиксировано 2 100 нарушений антикоррупционного законодательства), по представлению прокуроров к дисциплинарной ответственности было привлечено 313 лиц (в 2017 году – 435 лиц).

При этом правоохранительными органами области выявлено на четверть больше, чем в 2017 году, преступлений коррупционной направленности (561), вместе с тем совершенных в крупном и особо крупном

размере на 18,5% меньше (405 против 497 в 2017 году), в том числе на 6 случаев меньше фактов взяточничества (38).

В производстве следственных подразделений Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области в 2018 году находилось 357 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности (в 2017 году – 254 уголовных дела). В анализируемый период в суд направлено 147 уголовных дел указанной категории (в 2017 году – 122 уголовных дела). Прекращено по нереабилитирующим основаниям 4 уголовных дела (в 2017 году – 5 уголовных дел).

Главное управление МВД России по Иркутской области (далее – ГУ МВД России по Иркутской области) приводит сведения о том, что за 2018 год было выявлено 489 преступлений коррупционной направленности (в 2017 году – 411 преступлений).

В структуре коррупционных преступлений преобладали: финансовое посредничество – 87 (2017 год – 86), операции с недвижимостью – 33 (2017 год – 11), образование – 30 (2017 год – 23), лесное хозяйство – 29 (2017 год – 31).

К уголовной ответственности привлечено 165 лиц (в 2017 году – 137), в том числе 6 выборных должностных лиц органов местного самоуправления (в 2017 году – 5), 9 должностных лиц государственных органов (в 2017 году – 7 лиц). Так, в суд направлены уголовные дела в отношении двух организованных преступных групп, участниками которых являются бывший мэр Иркутского районного муниципального образования и бывший депутат Думы города Иркутска, по фактам хищений земельных участков, находящихся в федеральной собственности, общий ущерб по которым составил 552,4 млн руб. В суды направлены дела в отношении специалистов отдела проверок Фонда социального страхования Российской Федерации по фактам хищений бюджетных средств, ущерб от которых составил 58,9 млн руб., а также в отношении руководителей территориальных отделов



министерства лесного комплекса Иркутской области по Катангскому, Голоустненскому лесничествам, задержанных за получение взяток в крупном и особо крупном размере.

Состоялись приговоры по резонансным коррупционным преступлениям в результате реализации действий ГУ МВД России по Иркутской области в отношении главы администрации муниципального образования «Оса» по фактам получения взяток от подчиненных лиц за начисление премии и общее покровительство по службе (осужден к 6,6 годам лишения свободы), государственного инспектора Иркутского территориального отдела по котлонадзору и надзору за подъемными сооружениями Енисейского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, за получение взятки за непривлечение к административной ответственности по выявленным нарушениям (осужден к 5 годам лишения свободы, с лишением права занимать должности государственной гражданской службы сроком на 3 года).

Одним из базовых принципов деятельности по противодействию коррупции является публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (статья 3 Федерального закона № 273-ФЗ). Ознакомление с содержанием интернет-ресурсов государственных и муниципальных органов Иркутской области показало, что этот принцип соблюдается не в полной мере. Обычно по этому направлению деятельности на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти Иркутской области размещается информация о представленных должностными лицами сведениях о доходах и имуществе, тексты отдельных законодательных и нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, сведения о доходах, памятки, формы документов (для заполнения государственными гражданскими служащими Иркутской области). Важно отметить, что вкладки на сайтах исполнительных органов государственной власти *обратная связь /сообщить о коррупции /*

*горячая линия по вопросам противодействия коррупции* существуют в министерстве жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, службе государственного финансового контроля Иркутской области, службе государственного жилищного надзора Иркутской области, службе потребительского рынка и лицензирования Иркутской области, службе государственного строительного надзора Иркутской области. Агентство по туризму Иркутской области разместило портрет идеального чиновника.

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет перечень субъектов общественного контроля, включая общественные советы при органах власти и органах местного самоуправления, и их компетенцию, к которой, в частности, отнесены: «общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

Ознакомление с общедоступной информацией о деятельности общественных советов при исполнительных органах власти Иркутской области показало, что в 2018 году вопросы противодействия коррупции рассматривались на заседаниях общественных советов при министерстве социального развития опеки и попечительства Иркутской области, агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области. Общественными советами при министерстве по молодежной политике Иркутской области, службе Гостехнадзора Иркутской области, службе по охране объектов культурного наследия Иркутской области, службе по контролю и надзору в сфере образования Иркутской области, службе записи актов гражданского состояния Иркутской области были рассмотрены

проекты планов работы по противодействию и предупреждению коррупции на 2018–2020 годы.

Как следует из Доклада, в 4 квартале 2018 года управлением по профилактике коррупционных и иных правонарушений обобщена практика рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции, поступивших в адрес Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области, Общественной палаты Иркутской области за 1–3 кварталы 2018 года. Работа по рассмотрению данных обращений базируется на принципах независимости, объективности и беспристрастности. Вместе с тем в целях реализации пункта 17 Плана противодействия коррупции в Иркутской области на 2018–2020 годы следует принять ряд следующих мер по повышению результативности и эффективности работы с указанными обращениями: обеспечить качественную реализацию принципа открытости информации по рассмотрению обращений, в том числе через опубликование в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» статуса обращения, должностного лица, назначенного ответственным за его рассмотрение, а также промежуточных и окончательных ответов, подготовленных для направления заявителю.

Уполномоченный также полагает, что государственные и муниципальные органы должны в полной мере обеспечивать реализацию базовых принципов противодействия коррупции, таких, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений, а также осуществлять комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер по профилактике и противодействию коррупции.

## Заключение

В данном Ежегодном докладе Уполномоченным представлен подробный анализ ситуации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области.

Вновь приходится констатировать, что в основе многих отмеченных в Докладе проблем лежит не столько юридическая коллизия, сколько финансовая необеспеченность реализации отдельных прав и свобод, а также элементы социальной несправедливости, некачественного администрирования или откровенного пренебрежения достоинством личности.

В числе самых актуальных в Докладе указаны проблемы, связанные с защитой следующих прав и свобод гражданина:

- в учреждениях уголовно-исполнительной системы (право осужденных на социальное обеспечение и страхование; право на труд; право на соответствующие условия содержания и право на медицинскую помощь);

- в жилищной сфере (соблюдение прав при расселении аварийного жилищного фонда; обеспечение жильем сирот; права граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах; об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в крупнопанельных многоквартирных домах серии 1-335);

- в сфере социальной защиты (соблюдение и защита прав инвалидов при предоставлении санаторно-курортного лечения, а также обеспечение им доступной среды; предоставление льгот на проезд гражданам, имеющим право на льготы в соответствии с действующим законодательством; предоставление людям преклонного возраста социального обслуживания и социальных услуг; вопросы низких размеров страховых пенсий);

- в сфере здравоохранения (право на охрану здоровья и медицинскую помощь; лекарственное обеспечение граждан; защита прав граждан, страдающих определенными видами заболеваний; обеспечение соответствия

нормативам стоимости питания и лекарственного обеспечения пациентов в стационарах государственных учреждений здравоохранения региона).

Уполномоченный выражает надежду, что предложенные в Докладе рекомендации по самым актуальным и узловым проблемам жизни региона будут не только учтены органами государственной власти и органами местного самоуправления области, но и найдут реальное воплощение в их повседневной деятельности.

Уполномоченный  
по правам человека  
в Иркутской области

В.В. Игнатенко