

**Уполномоченный  
по правам человека в Иркутской области**

**ДОКЛАД**

**О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и  
гражданина в Иркутской области в 2019 году**

**Иркутск  
2020**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	5
1. Об обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2019 году.....	7
2. Политические права.....	21
2.1. О некоторых вопросах соблюдения избирательных прав граждан.....	21
2.2. О некоторых вопросах соблюдения прав граждан на обращение.....	24
3. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	30
3.1. Право на качественную и доступную медицинскую помощь... ..	30
3.2. Право на льготное лекарственное обеспечение.....	50
3.3. Право граждан, страдающих отдельными видами заболеваний, на медицинскую помощь.....	52
3.4. Безопасность дорожного движения как одна из гарантий права граждан на жизнь и сохранение здоровья.....	57
4. Право на социальную защиту и помощь.....	65
4.1. Право на доступную среду.....	65
4.2. Обеспечение прав граждан с ограниченными возможностями..	73
4.3. О некоторых вопросах реализации мер социальной поддержки отдельным категориям граждан.....	83
4.4. Право на социальное обслуживание граждан.....	86
4.5. О некоторых вопросах реализации права на пенсионное обеспечение и социальную поддержку пенсионеров.....	91
4.6. О некоторых вопросах транспортного обеспечения граждан... ..	99
5. Право на труд.....	104
5.1. Защита права на труд.....	104
5.2. О некоторых вопросах по оплате труда работников бюджетной сферы.....	125
5.3. О реализации права на защиту от безработицы.....	137
6. Право на жилище.....	149

6.1.	О некоторых вопросах переселения граждан из аварийного жилья.....	150
6.2.	О реализации жилищных прав граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений.....	160
6.3.	О реализации жилищных прав граждан, проживающих в жилых помещениях специализированного жилищного фонда.....	171
6.4.	Об отдельных вопросах соблюдения прав граждан, проживающих в многоквартирных жилых домах, на благоприятную окружающую среду и соблюдение общественного порядка.....	175
6.5.	Об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в крупнопанельных многоквартирных домах серии 1-335.....	179
6.6.	Обеспечение жильем детей-сирот, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.....	182
6.7.	Об отдельных вопросах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг.....	185
6.8.	О некоторых проблемах соблюдения прав граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.....	189
7.	О некоторых вопросах реализации прав граждан, предусмотренных статьей 36 Конституции Российской Федерации.....	200
7.1.	О проблемах при реализации прав граждан на бесплатное предоставление земельных участков в собственность.....	200
7.2.	Об отдельных вопросах права собственности граждан, проживающих в центральной экологической зоне Байкальской природной территории.....	204
8.	Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении деятельности правоохранительными органами.....	207
8.1.	О некоторых вопросах защиты прав обвиняемых, подозреваемых, административно задержанных в учреждениях ГУ МВД России по Иркутской области.....	208
8.2.	О некоторых вопросах защиты прав осужденных в учреждениях ГУ ФСИН России по Иркутской области.....	229
8.3.	О некоторых вопросах ресоциализации осужденных, освободившихся из исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы.....	267
8.4.	О некоторых вопросах реализации права потерпевшего на возмещение вреда, причиненного преступлением.....	281
9.	Соблюдение экологических прав.....	284

10.	Защита прав отдельных категорий граждан.....	298
10.1.	О некоторых вопросах соблюдения прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области.....	298
10.2.	О некоторых вопросах предоставления жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.....	307
11.	О некоторых вопросах, связанных с ликвидацией последствий наводнения на территории Иркутской области.....	315
12.	О некоторых аспектах состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области.....	327
13.	Участие Уполномоченного в совершенствовании законодательства Иркутской области по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.....	338
14.	О некоторых вопросах правового просвещения населения Иркутской области 350.....	350
	Заключение.....	357

## **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» (далее – Закон об Уполномоченном) 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 представляется доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2019 году» (далее – Доклад).

В Докладе освещаются проблемы соблюдения фундаментальных и иных прав и свобод человека в Иркутской области, приводятся сведения о рассмотрении Уполномоченным по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) 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 государственными гражданскими служащими аппарата Уполномоченного; сведений, полученных в ходе посещения мест принудительного содержания, областных государственных учреждений здравоохранения; 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 жизни.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем гражданам, общественным объединениям, государственным и муниципальным органам, учреждениям и организациям, а также членам Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Иркутской области, предоставившим информацию или оказавшим иное содействие в подготовке настоящего Доклада.

## **1. Об обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2019 году**

В структуре института Уполномоченного, определенной его полномочиями в соответствии с региональным законодательством, одним из главенствующих направлений является организация работы с обращениями граждан. Как показывает анализ деятельности Уполномоченного за истекшие десять лет с момента создания этого государственного органа в Иркутской области, именно из сообщений граждан Уполномоченный получает основной объем информации о состоянии в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в нашем регионе, хотя это и не единственный источник, из которого складывается понимание ситуации. Встречи с населением, в том числе в муниципальных образованиях области, со студентами и школьниками в учебных заведениях, постоянный мониторинг публикаций в средствах массовой информации также являются базой для оценки соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области.

Работа с частными обращениями позволяет выявить системные проблемы, в том числе слабые места и пробелы в региональном и федеральном законодательстве, что, в свою очередь, дает возможность определить вектор основных усилий при выработке механизмов совершенствования правозащитной деятельности. В целом причины обращения жителей области к Уполномоченному можно разделить на три группы: нарушение прав граждан должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления разного уровня в силу правового нигилизма, бюрократия; незнание гражданами действующего законодательства, а также несовершенство отечественного законодательства.

Всего в 2019 году Уполномоченному поступило 2 203 обращения, что несколько выше, чем в предшествующих 2017 – 2018 годах (табл. 1). Примечательно, что в их числе отмечена тенденция к возрастанию телефонных обращений. В частности, из мест принудительного содержания в

истекшем году поступило 178 обращений против 100 обращений в 2018 году, причем значительный рост отмечен по числу телефонных обращений из Центра временного содержания иностранных граждан – с 23 до 147. Чаще всего заявители жаловались на нарушение права на охрану здоровья и медицинскую помощь. На возрастание числа телефонных обращений повлияло и создание «горячей линии» для звонков от граждан, пострадавших в результате стихийных паводков летом минувшего года. Число письменных обращений снизилось, как и число поступивших по каналам электронной связи.

Таблица 1

**Динамика обращений за 2017–2019 годы по каналам связи  
(в абсолютных и относительных цифрах)**

Поступило обращений	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Всего за 3 года
		2 115	2 041	2 203
<i>в том числе:</i> письменных	795 (37,6 %)	651 (31,9%)	572 (25,96%)	2 018 (31,7%)
телефонных	414 (19,6)	590 (28,9%)	802 (36,4%)	1 806 (28,4%)
на личном приеме	480 (22,7 %)	484 (23,7%)	527 (23,9%)	1 491 (23,4%)
через виртуальную приемную	425 (20,1 %)	316 (15,4%)	303 (13,75%)	1 044 (16,4%)
коллективных	105/2070 (4,96%)	85/1517 (4%)	53/942 (2,4%)	243 (3,8%)
анонимных	24 (1%)	9 (1%)	6 (0,27%)	39 (0,6%)

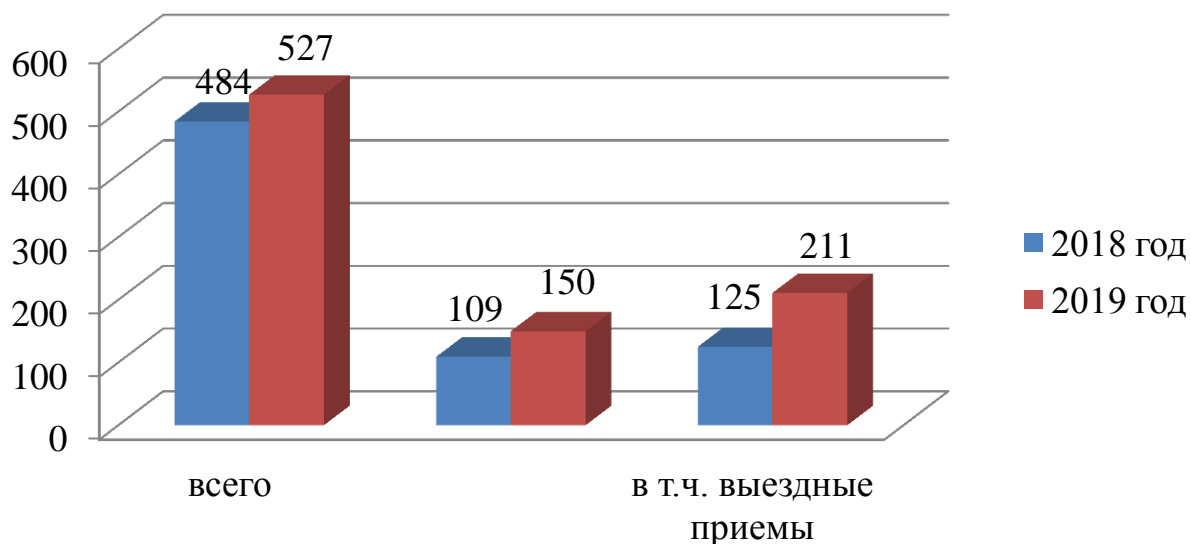
В 2019 году 527 граждан обратились к Уполномоченному и специалистам аппарата Уполномоченного на личном приеме. Уполномоченный лично принял 150 человек. На выездных приемах в районах области принято 211 человек, в том числе 122 человека – в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, в изоляторах временного содержания – 23 (рис. 1). Все это говорит об активизации работы



по личному приему граждан, большом внимании Уполномоченного к непосредственному общению с заявителями.

Рис.1

### Динамика числа граждан, принятых в режиме личного приема



За 2019 год в адрес Уполномоченного поступило 53 коллективных жалобы, под которыми подписались 942 человека. Таким образом, общее число жителей Иркутской области, которым потребовалась помощь Уполномоченного, составило 3 093 человека. В целом за три года к Уполномоченному обратились 10 475 человек, или 0,4% к общему числу населения области. В пересчете на тысячу населения в среднем показатель (индекс социальной напряженности) за последние три года составляет по области 4,37. При этом нельзя не отметить и сохраняющуюся отрицательную тенденцию к снижению численности населения Иркутской области. Так, если в 2017 году в области проживало 2 408 901 человек, то к концу 2019 года – 2 390 827 человек.

География обращений, поступающих Уполномоченному, не претерпела значительных изменений. Как и в прежние годы, наиболее активны в защите своих прав и интересов жители областного центра: 1082 обращения, или 49% от общего числа (в 2018 году – 977 обращений, или 47,7% из общего числа; в 2017 году – 46,24%), из города Ангарска – 245 обращений, или

11,1% (10,45% к общему числу обращений в 2018 году и 8,69% – в 2017-м) и из Иркутского района – 132 обращения, или 5,99% (6,74% в 2018 году и 5,59% – в 2017-м). Чрезвычайная ситуация, в которой оказались жители нескольких районов Иркутской области в результате летних паводков, существенно повлияла на рост обращений граждан к Уполномоченному. Так, от жителей Тулуна и Тулунского района поступило 76 обращений (в 2018 году – 41, в 2017 году – 39), из Тайшетского района – 37 обращений (в 2018 году – 48, в 2017 году – 28), из Чунского района – 26 (в 2018 году – 3, в 2017 году – 5). Численность жалоб в пересчете на 1 000 человек населения (индекс социальной напряженности) в районах области также различается. В Иркутске указанный показатель составляет 17,33; в Тулуне – 12,01; в Иркутском районе – 10,43; в Ангарске – 10,29; в районах Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (за исключением Эхирит-Булагатского района) – по 0,1. В Эхирит-Булагатском районе показатель числа жалоб в пересчете на 1 000 человек составляет 21,22, что обусловлено нахождением здесь большого числа исправительных учреждений, откуда Уполномоченному поступают жалобы отбывающих там наказание осужденных. Примеры по тематике жалоб в отдельных районах приведены в табл. 2 (в таблице не обозначены территории, из которых обращений не поступало).

Таблица 2

## География обращений граждан к Уполномоченному в 2019 году

2019 год	География обращений граждан к Уполномоченному в 2019 году														
	Лишение в местах лишения свободы	Вопросы жилищного законодательства	Социальная защита и обеспечение	Здравоохранение	Трудовые права	Гражданско-правовые вопросы	Экология и природопользование	Неисполнение решений судов и жалобы на судебных приставов	Обжалование действий органов власти	Вопросы гражданства, выдача паспортов	Деятельность судебных органов и их работников	Деятельность СК СУ	Обжалование судебных постановлений по гражданским делам	Обжалование суд. постановлений по УД / меры пресечения обвиняемых	
Иркутскгород	246	230	205	100	87	81	10	37	35	18	25	15	13	12	14
Ангарскгород	96	23	32	15	8	15	2	10	6	23	4	15	7	2	5
Иркутский р-н	39	24	13	6	9	11	8	10	3	4	5	2	4	6	0
Субъекты РФ	38	10	1	6	0	7	4	4	1	3	1	0	3	1	1
г. Усть-Илимск	5	23	11	1	8	3	0	3	1	0	3	0	2	0	0
Эхирит-Булагатский р-н	44	4	4	7	1	1	0	1	0	5	1	1	0	0	1
г. Братск	13	11	6	3	1	6	0	4	0	0	3	0	0	0	0
г. Тулун	10	14	16	1	9	1	7	2	2	0	0	0	2	0	0
Тайшетский р-н	13	2	4	7	4	3	0	1	1	1	2	1	1	0	1
г. Усолье-Сибирское	2	6	5	2	3	4	0	0	7	0	0	0	1	2	4

Таблица 2

## География обращений граждан к Уполномоченному в 2019 году

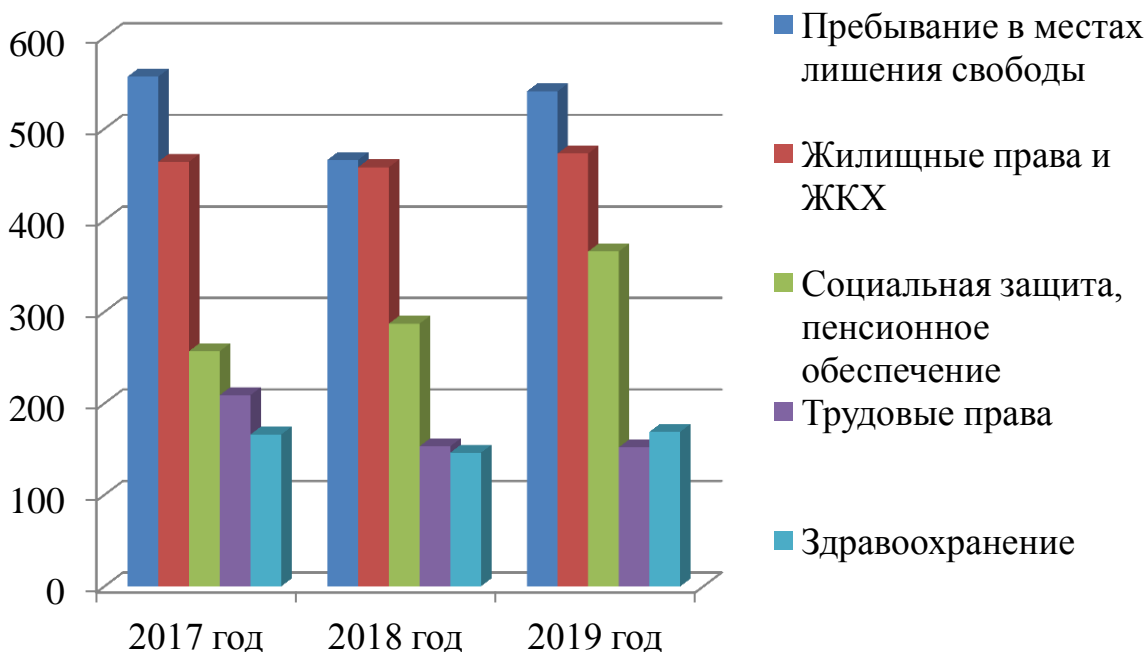
2019 год	География обращений граждан к Уполномоченному в 2019 году										Обжалование суд. постановлений по УД / меры пресечения обвиняемых					
	Лишение в местах лишения свободы	Вопросы жилищного зак-ва	Социальная защита и обеспечение	Здравоохранение	Трудовые права	Гражданско-правовые вопросы	Экология и природопользование	Неисполнение решений судов и жалобы на судебных приставов	Обжалование деят-ти ОВД	Миграционная политика	Обжалование действий долж. лиц гос. и муницип. органов власти	Вопросы гражданства, выдача паспортов	Деятельность судебных органов и их работников	Деятельность СК СУ	Обжалование судебных постановлений по гражданским делам	Обжалование суд. постановлений по УД / меры пресечения обвиняемых
Иркутск город	246	230	205	100	87	81	10	37	35	18	25	15	23	13	12	14
Ангарск город	96	23	32	15	8	15	2	10	6	23	4	15	3	7	2	5
Иркутский р-н	39	24	13	6	9	11	8	10	3	4	5	2	4	0	6	0
Субъекты РФ	38	10	1	6	0	7	4	4	1	3	1	0	3	0	1	1
г. Усть-Илимск	5	23	11	1	8	3	0	3	1	0	3	0	2	0	1	0
Эхирит-Булагатский р-н	44	4	4	7	1	1	0	1	0	5	1	1	0	0	0	1
г. Братск	13	11	6	3	1	6	0	4	0	0	3	0	0	0	0	0
г. Тулун	10	14	16	1	9	1	7	2	2	0	0	0	0	2	0	0
Тайшетский р-н	13	2	4	7	4	3	0	1	1	1	2	1	1	1	0	1
г. Усолье-Сибирское	2	6	5	2	3	4	0	0	7	0	0	0	1	2	4	0

Следует отметить, что и проблемы, которые волнуют граждан в районах области, несколько отличаются. Связано это с территориальными, социально-экономическими особенностями районов, правовой неграмотностью, в большей мере характерной для населения сельских и отдаленных районов, отчасти огромной терпеливостью этой категории граждан и пассивностью в отстаивании своих интересов.

Основные проблемы, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному, отражены в рейтинге по тематике обращений по отраслям законодательства (рис. 2).

Рис. 2

### Рейтинг по тематике обращений по отраслям законодательства



Как показывает практика работы Уполномоченного, несмотря на незначительные колебания в процентных показателях, общие тенденции на протяжении последних лет остаются стабильными. Это обстоятельство указывает на отсутствие существенных сдвигов по соблюдению прав человека в работе органов власти и местного самоуправления Иркутской области.

Преобладают, как и прежде, вопросы, связанные с пребыванием в местах лишения свободы и работой органов исполнения наказания – 541 обращение (в 2018 году – 466 обращений). Второе место по-прежнему за обращениями, касающимися жилищных прав граждан и оказания жилищно-коммунальных услуг, – 473 (в 2018 году – 458 обращений). Следует отметить, что при небольшом увеличении абсолютного показателя в этой сфере относительный показатель к общему числу обращений оказывается немного ниже – 18,64% против 19,8% в 2018 году.

Вопросы социальной защиты, социального и пенсионного обеспечения граждан в почте Уполномоченного по-прежнему на третьем месте, при этом сохраняется тенденция к увеличению числа таких жалоб: в 2017 году – 254 обращения (10,1%); 287 (12,46%) – в 2018 году, 366 обращений (14,42%) – в истекшем году.

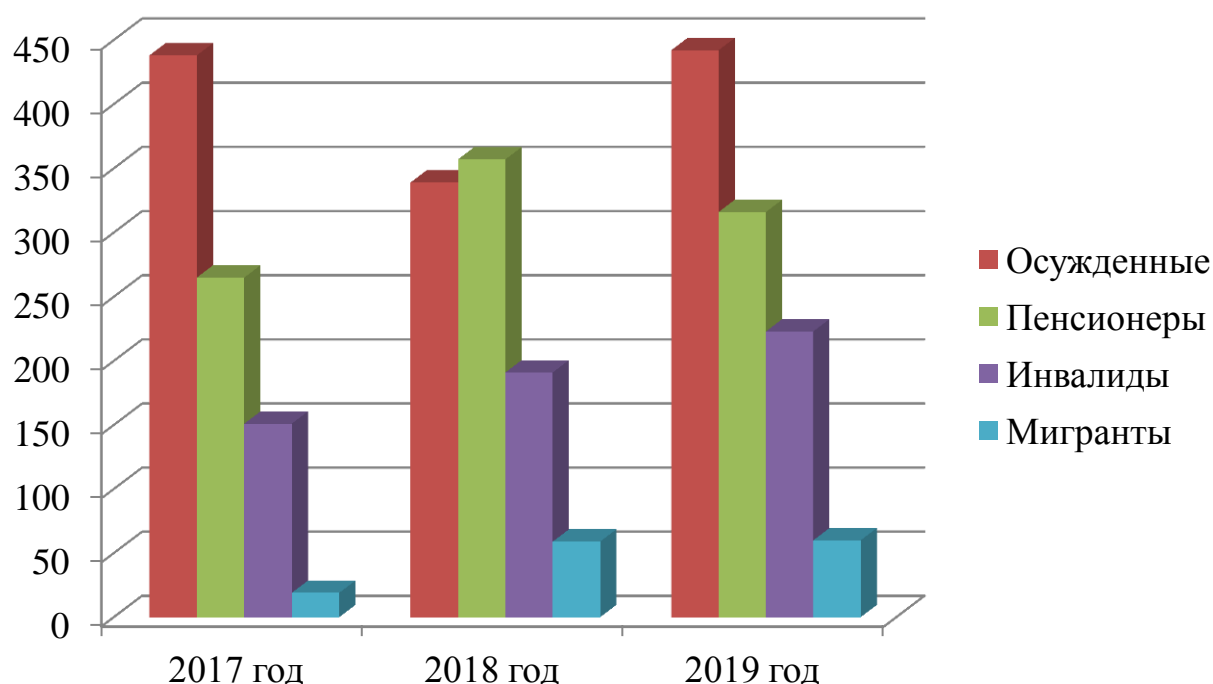
Число жалоб на нарушения трудовых прав осталось практически на уровне прошлого года – 152 обращения в 2019 году и 153 обращения в 2018 году, в процентном соотношении – 5,99 % и 6,6% соответственно.

170 обращений (6,6%) касаются проблем в сфере прав на охрану здоровья и медицинскую помощь. Это несколько выше показателей предыдущего года, когда поступило 145 обращений (6,3%).

В минувшем году продолжило сокращаться число обращений с жалобами на деятельность следователей Следственного управления Следственного комитета России по Иркутской области – 29 обращений против 33 в 2018 году, и с жалобами на деятельность судебных органов и их работников – 40 обращений в 2019 году против 48 в 2018-м и 77 в 2017 году.

Анализ социального статуса граждан, обратившихся к Уполномоченному в 2019 году, показывает, что по-прежнему доминирующими группами заявителей остаются осужденные, пенсионеры, инвалиды, мигранты, семьи с детьми и граждане, имеющие жилищные, долговые и судебные проблемы (рис. 3). В гендерном составе преобладающее большинство традиционно принадлежит женщинам.

### Сведения о лицах, обратившихся к Уполномоченному в 2019 году



Ежегодное изучение причин, послуживших основанием для обращения жителей Иркутской области к Уполномоченному, позволяет сделать вывод, что большинство из них не соответствуют критериям, заложенным в Законе об Уполномоченном, т. е. не содержат жалоб на действие (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления Иркутской области и их должностных лиц. В 2019 году из числа рассмотренных обращений лишь 43% относились к непосредственной компетенции Уполномоченного, в 49% случаев вопросы, поставленные в обращениях, подведомственны иным органам, а 8% обращений не являлись жалобами (рис. 4).

Тем не менее, Уполномоченным и работниками его аппарата без внимания не оставлено ни одно обращение. По каждому из них проведена работа: даны разъяснения законодательства, оказана адресная юридическая помощь, направлены запросы о даче разъяснений в исполнительные органы государственной власти, правоохранительные органы, органы местного

самоуправления и ведомства, вынесены заключения.

При этом в каждом случае заявителям разъяснены алгоритм, формы и методы защиты и восстановления нарушенного права. Уполномоченным и сотрудниками аппарата Уполномоченного по жалобам были проведены 71 (в 2018 году – 26) выездная проверка и 7 выездных консультаций по населенным пунктам Иркутской области.

Из числа рассмотренных обращений 183 переданы для рассмотрения по подведомственности (в 2018 году в компетентные органы было переадресовано 241 обращение (29%), в том числе 161 – в органы прокуратуры, в 2017 году 52% обращений направлены по подведомственности). По большинству таких обращений изложена правовая позиция Уполномоченного и отслежен результат рассмотрения.

Государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам направлено 20 заключений Уполномоченного с выводами и рекомендациями по устранению выявленных нарушений.

Рис. 4





Подробные консультации заявителям, не исчерпавшим правовые средства защиты, даны Уполномоченным по 318 обращениям (36% к общему числу рассмотренных письменных обращений). Для сравнения: в 2018 году удельный вес консультаций составил 43% от числа рассмотренных, в 2017 году – 32%.

В практике оценки результатов эффективности деятельности Уполномоченного закрепился в качестве основного критерия процент удовлетворенных жалоб. Чтобы данный показатель более полно отражал состояние дел, необходимо четко определить признаки, по которым можно было бы отнести рассмотренное обращение к удовлетворенному. Ведь, по сути, помощь в той или иной мере оказывается каждому обратившемуся даже в тех случаях, когда жалоба не соответствует признакам, перечисленным в Законе об Уполномоченном.

По 165 обращениям в 2019 году после вмешательства Уполномоченного нарушенные права были полностью восстановлены (18,9% от числа письменных обращений), частично удовлетворено 75 обращений (8,6%), что составляет 27,4% от числа письменных обращений, в том числе по 11 коллективным обращениям. В 2018 году эта цифра составляла 20%. Таким образом, в истекшем году удалось реально помочь 306 гражданам, обратившимся к Уполномоченному со своими проблемами.

Однако традиционно эффективность деятельности Уполномоченного определяется в цифрах относительно числа обращений, рассмотрение которых относится к его компетенции в соответствии с Законом об Уполномоченном. В этом случае удельный вес обращений, где вмешательство Уполномоченного привело к реальному восстановлению нарушенных прав, составляет 73,4%. В 2018 году этот показатель составлял 55,4% (169 обращений из 305), а в 2017 году – 29,1%.

Имеют место 6 разрешенных жалоб, поданных индивидуально, но по каждой из них решение вопросов, изложенных в обращении, повлекло восстановление прав пяти и более человек.

По результатам рассмотрения жалоб в 2019 году Уполномоченным были выявлены системные нарушения прав и свобод граждан, требующие совершенствования как регионального (7 нормативных актов), так и федерального законодательства (4 нормативных акта). В этой связи Уполномоченным были внесены предложения в Законодательное Собрание области и Губернатору Иркутской области, по которым приняты соответствующие нормативные акты. Но не все вопросы остаются решенными.

Необходимо внесение дополнений 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, предоставленного гражданину по договору социального найма», поскольку остается неурегулированным порядок ведения органами местного самоуправления очереди нуждающихся в предоставлении жилых помещений (именно ведения учета, а не только приема и разрешения соответствующих заявлений граждан). Изменение очередности лиц, состоящих на учете для предоставления жилого помещения по договору социального найма, наряду с непрозрачностью процедуры ведения этого учета, приводит к обоснованному возмущению очередников.

Необходимо внести коррективы в законодательство Иркутской области в части обеспечения служебным жильем молодых специалистов, относящихся к категории среднего и младшего медицинского персонала.

Корректировки требует и региональный Закон 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» в части установления компенсации за коммерческий найм жилья сиротам, имеющим

право на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда, но не реализовавшим это право по независящим от них причинам.

Анализ обращений граждан, связанных с нарушением прав на пенсионное обеспечение, указывает на необходимость корректировки федерального законодательства в этой сфере, в частности, целесообразны изменения в статью 3 Федерального закона от 29 декабря 2015 года № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» и в статью 26.1 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

По мнению Уполномоченного, в целях соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа необходима корректировка Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части закрепления конкретной минимальной доли софинансирования из федерального бюджета, которая не может быть снижена, а только увеличена, а также организация учета сирот, нуждающихся в предоставлении жилого помещения, на федеральном уровне, например, в специальном федеральном регистре.

Среди поступающих Уполномоченному обращений немало и таких, по которым устранить препятствия в реализации прав граждан в настоящий период не представляется возможным по объективным причинам. Прежде всего реализации прав граждан в полной мере препятствуют причины экономического характера – низкий уровень пенсии и заработной платы. В условиях, когда реальные доходы населения падают, многие жители области не могут позволить себе санаторно-курортное лечение, получение медицинских услуг, не оказываемых по полисам ОМС, потребление свежих овощей и фруктов в объемах, рекомендованных медицинскими

учреждениями, что, безусловно, отражается на уровне заболеваемости в регионе.

К числу объективных причин следует отнести и отсутствие денежных средств, активов, подлежащих включению в конкурсную массу предприятий-банкротов, в результате чего становится невозможным удовлетворение требований работников-кредиторов по погашению задолженности по заработной плате и выходных пособий.

Из-за отсутствия достаточных мер для формирования муниципального жилищного фонда со стороны органов местного самоуправления граждане, имеющие право на предоставление в пользование жилых помещений по договорам социального найма, десятилетиями стоят в очереди на обеспечение жилыми помещениями.

К числу объективных причин, препятствующих реализации прав граждан, которые не могут быть устранены в настоящий период, следует отнести высокий размер индивидуального пенсионного коэффициента, не позволяющий малооплачиваемым категориям граждан заработать в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» право на пенсию ко времени достижения пенсионного возраста.

Право на возмещение вреда, причиненного преступлением, зачастую не может быть реализовано потерпевшими по причинам объективного характера: лица, отбывшие наказание, в том числе те, контроль за которыми уже не осуществляет уголовно-исполнительная инспекция, не имеют дохода/имущества, на которое можно обратить взыскание, либо имеют низкий уровень дохода. Поэтому вред, причиненный преступлением, не возмещается либо возмещается незначительными суммами в течение очень длительного времени. Особенно актуален этот вопрос для пожилых граждан, которые в силу возраста не могут (не успевают) получить полное возмещение причиненного им вреда.

## 2. Политические права

### 2.1. О некоторых вопросах соблюдения избирательных прав граждан

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 года отражены основные права и свободы, связанные с возможностью каждого принимать участие в управлении своей страной, свободно и мирно собираться.

В развитие этих положений Конституция Российской Федерации, определяя единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, предоставила ему широкий спектр политических прав и свобод, с помощью которых граждане могут участвовать в решении вопросов государственной жизни.

В отчетном году в Иркутской области прошло значимое и массовое мероприятие политического характера, связанное с непосредственным участием граждан в управлении делами государства путем их волеизъявления на выборах в единый день голосования – 8 сентября 2019 года. В целом в этот день в регионе прошло 68 выборных кампаний по муниципальным выборам мэров районов, глав муниципальных образований, а также депутатов в думы муниципальных образований<sup>1</sup>.

Для выборных кампаний 2019 года характерно официальное участие волонтеров, помогавших инвалидам и пожилым людям на избирательных участках. Так, на официальном сайте Иркутского районного муниципального образования указано, что второй год в Иркутском районе применяется практика привлечения волонтеров для оказания помощи маломобильным гражданам при передвижении от дома до избирательного участка<sup>2</sup>.

Уполномоченным на постоянной основе осуществлялся мониторинг соблюдения избирательных прав граждан. В ходе мониторинга не было

---

<sup>1</sup> <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/>

<sup>2</sup> <http://www.irkraion.ru/news/politika/4999-monitoring-dostupnosti-izbiratelnykh-uchastkov-dlya-invalidov-provoditsya-v-irkutskom-rajone>

выявлено значимых нарушений, которые могли бы повлиять на реализацию волеизъявления граждан.

По всем поступившим обращениям в оперативном порядке были даны консультации, разъяснен механизм обжалования решений территориальной избирательной комиссии; в среднем срок рассмотрения обращений составил один день. Поступившие обращения касались в основном вопросов нарушения избирательных прав граждан, выразившихся в отказе окружными избирательными комиссиями от регистрации кандидатами в депутаты Думы города Иркутска седьмого созыва (по 10-му и 34-му одномандатным избирательным округам).

О нарушении норм избирательного законодательства одной из окружных избирательных комиссий к Уполномоченному обратился гражданин Р., который сообщил: *«30 июня 2019 года Окружная избирательная комиссия одномандатного избирательного округа № 10 по выборам депутатов Думы города Иркутска приняла решение об отказе регистрации Р. кандидатом в депутаты Думы города Иркутска седьмого созыва. В обосновании Решения Комиссия указала, что кандидатом Р. «помимо требуемых законом сведений об осуществлении депутатской деятельности, указана информация о том, что он является депутатом» по одному из избирательных округов. «Указание таких сведений не предусмотрено формой подписного листа и при этом влияет на волеизъявление избирателей...».*

Уполномоченный, рассмотрев представленные документы, пришел к выводу о нарушении норм избирательного законодательства данной окружной избирательной комиссией, так как решение об отказе регистрации Р. кандидатом в депутаты Думы города Иркутска седьмого созыва было основано на субъективном и ничем не обоснованном предположении окружной избирательной комиссии одномандатного избирательного округа № 10 о том, что справочная информация о кандидате как о действующем депутате Думы по конкретному избирательному округу способна сама по себе создавать положительное отношение к кандидату как человеку, ранее

уже наделенному избирателями доверием, и по этой причине ставит его в привилегированное положение по отношению к другим кандидатам, которые не являются действующими депутатами по данному одномандатному избирательному округу и лишены возможности указывать о себе подобную дополнительную информацию. Позиция Уполномоченного основывалась на том, что форма подписного листа, утвержденная в Приложении № 8 к Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривает указание в подписном листе дополнительных сведений о кандидате, если он является действующим депутатом, – сведений о статусе данного депутата с указанием наименования соответствующего представительного органа. Р. было рекомендовано обратиться в суд с административным иском о защите избирательных прав. Решением суда данное административное исковое заявление было удовлетворено, Р. был зарегистрирован кандидатом в депутаты Думы города Иркутска седьмого созыва.

Обращений (жалоб) от инвалидов, лиц, находящихся в изоляторах временного содержания, спецприемниках, следственных изоляторах, граждан, находящихся под домашним арестом, а также граждан, находящихся в медицинских учреждениях, о нарушении их избирательных прав не поступало.

Говоря об организации выборов и принимая во внимание, что обращения по вопросам соблюдения избирательных прав граждан поступили в основном по вопросам выборов в Думу города Иркутска, необходимо отметить, что всего в городе Иркутске было оборудовано 242 помещения для голосования. В период подготовки и в ходе голосования особое внимание уделялось созданию условий для избирателей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе 185 избирательных участков (это – 76% от общего количества) были расположены на первых этажах, при этом все 242 помещения для голосования оснащались лупами, а кабины для

тайного голосования – дополнительным освещением. 135 избирательных участков были оформлены с учетом избирателей, имеющих нарушения функций опорно-двигательного аппарата.

Кроме того, Избирательной комиссией Иркутской области была организована работа горячей линии по вопросам подготовки и проведения выборов в зоне затопления (Нижнеудинский и Тулунский районы).

Несмотря на то, что в целом можно дать положительную оценку доступности избирательных участков (речь идет об участках, расположенных в городе Иркутске) для людей с ограниченными возможностями здоровья, Уполномоченный считает, что приоритетной целью является содействие созданию безбарьерной среды, при которой человек с инвалидностью без каких-либо ограничений и препятствий, чтобы не зависеть от волонтеров и других лиц, в удобное время и по наиболее подходящему маршруту сможет добраться до избирательного участка и исполнить свой гражданский долг.

## **2.2. О некоторых вопросах соблюдения прав граждан на обращение**

Одним из важнейших политических прав граждан Российской Федерации является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции Российской Федерации).

Право на обращение является одной из форм участия граждан в управлении делами государства, а также гарантией иных конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В прошедшем году жители Иркутской области активно использовали свое право на обращение.

Так, в Управление по региональной политике Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области за прошедший год поступило 19 900 обращений по 24 714 вопросам, из них 625 коллективных обращений. Из общего количества обращений 8 381 поступило из Администрации Президента Российской Федерации.



Значительный рост обращений граждан с июля 2019 года был связан с реализацией прав граждан, пострадавших от паводка, в связи с введением на территории Иркутской области указом Губернатора Иркутской области от 27 июня 2019 года № 134-уг режима чрезвычайной ситуации.

Из обращений жителей области, поступивших Губернатору Иркутской области и в Правительство Иркутской области, 34,1% составили жалобы по социальным вопросам, 22,3% – обращения в сфере экономики, 19,9% – жалобы в жилищно-коммунальной сфере, примерно такой же процент (19,4%) составили обращения на тему «Государство и общество», наименьшее количество обращений касалось вопросов обороны и безопасности – 4,5%. Благодаря своевременному рассмотрению органами исполнительной власти Иркутской области обращений граждан, проживающих в зоне затопления, удалось оперативно решить многие вопросы.

Возросло количество обращений и в другие органы государственной власти. К примеру, в Управление Федеральной налоговой службы России по Иркутской области поступило в 2019 году 2 694 обращения. Граждан в основном интересовали вопросы применения налогового законодательства, однако имели место и факты обращения с жалобами по вопросам нарушения прав. В 16 случаях факты подтвердились, права граждан были восстановлены. В Управление Росреестра по Иркутской области обратились в 2019 году 1 667 граждан. Из них в трех обращениях оспаривались действия госоргана. Все три жалобы были удовлетворены, два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

При осуществлении надзорной деятельности и рассмотрении обращений граждан органами прокуратуры Иркутской области в прошедшем году были выявлены нарушения порядка рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления.

*Прокуратурой Ольхонского района проведена проверка по обращению директора ЗАО «Сельстрой» о несогласии с принятым решением администрации района по результатам рассмотрения его обращения. Установлено, что при рассмотрении обращения директора коммерческой организации был нарушен установленный Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 30-дневный срок. В связи с чем прокурором района в отношении мэра Ольхонского района вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан) и направлено для рассмотрения по существу мировому судье Ольхонского района. Суд вынес постановление о признании мэра района виновным в совершении административного правонарушения, привлечении его к ответственности в виде административного штрафа в размере 5 тыс. руб.*

*Прокуратурой Иркутского района установлено, что администрацией Молодежного муниципального образования при рассмотрении обращения гражданина был нарушен установленный федеральным законом срок. В связи с этим прокуратурой района главе муниципального образования внесено представление об устранении нарушений закона и причин им способствующих. Кроме того, в отношении главы прокурором района вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 5.59 КоАП РФ (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан). Аналогичные меры прокурорского реагирования приняты в отношении главы Смоленского муниципального образования, допустившего нарушение срока рассмотрения обращения гражданина. Постановления и материалы дел также направлены мировым судьям Иркутского района для рассмотрения по существу.*

По сведениям прокуратуры Иркутской области в прошедшем 2019 году к административной ответственности по статье 5.59 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ) (нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан) было привлечено 37 должностных лиц.

В силу прямого указания Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, подлежит рассмотрению в порядке, установленном законом. Согласно правовой позиции, выраженной в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 мая 2015 года № 1163-О, по смыслу взаимосвязанных положений части 3 статьи 8, пунктов 4 и 5 части 1 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ государственный орган обязан дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, если указанные вопросы входят в его компетенцию. Указанные законоположения предполагают, что во всяком случае гражданину должен быть дан ответ по существу на все поставленные им в обращении вопросы, если их разрешение входит в компетенцию государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Учитывая особую важность реализации права граждан на обращение, каждая жалоба, поступающая по данной тематике, берется Уполномоченным под личный контроль.

*К примеру, в 2019 году к Уполномоченному обратилась Я., работница государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения Иркутской области «Ангарский педагогический колледж» (далее – колледж), с жалобой на нарушение права на обращение. По итогам рассмотрения Уполномоченным жалобы был установлен факт нарушения должностными лицами колледжа порядка рассмотрения обращения*

гражданина, установленного Федеральным законом № 59-ФЗ. Учитывая, что колледж является подведомственным учреждением министерства образования Иркутской области, Уполномоченный направил в адрес министра образования Иркутской области заключение с рекомендациями о принятии исчерпывающих мер, направленных на восстановление нарушенных прав и законных интересов гражданки Я., а также на недопущение нарушений порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом № 59-ФЗ, в подведомственном учреждении. Согласно ответу министра образования Иркутской области права гражданки Я. восстановлены, виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В 2019 году к Уполномоченному обратилась гражданка Ч. с жалобой на действия государственного инспектора труда. В ходе рассмотрения жалобы доводы заявительницы частично нашли свое подтверждение. Уполномоченным выявлено нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, установленного Федеральным законом № 59-ФЗ. В частности, по доводам заявительницы о невыдаче работодателем производственной характеристики по ее письменному заявлению не было принято решение. До настоящего времени работнику характеристика не выдана. С учетом изложенного Уполномоченный направил заключение о нарушении права Ч. на обращение руководителю Государственной инспекции труда в Иркутской области с рекомендациями о восстановлении нарушенного права. Однако согласно ответу заместителя руководителя Государственной инспекции труда в Иркутской области по заключению Уполномоченного меры по восстановлению прав Ч. не приняты, со ссылкой на тот факт, что статьей 62 Трудового кодекса Российской Федерации прямо не предусмотрена обязанность работодателя выдавать характеристики по заявлению работника. Кроме того, работодатель (аптека) не осуществляет публично значимые функции, а значит, на него не распространяется действие Федерального закона № 59-ФЗ.

В связи с этим Уполномоченный обращает внимание, что согласно части 2 статьи 3 Федерального закона № 59-ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные указанным Федеральным законом.

Учитывая изложенное, осознавая важность реализации гражданами права на обращение, Уполномоченный предлагает Законодательному Собранию Иркутской области и Губернатору Иркутской области рассмотреть вопрос о внесении поправок в Устав Иркутской области, предусматривающих право граждан обращаться с заявлениями и жалобами в государственные органы и органы местного самоуправления, а также к должностным лицам и руководителям предприятий независимо от форм собственности. По мнению Уполномоченного, это будет являться гарантией реализации конституционных прав граждан в управлении и решении государственных и общественных дел на территории Иркутской области (в частности, дополнить статью 6 (основы народовластия в Иркутской области) главы 1 раздела 1 Устава).

Кроме того, Уполномоченный предлагает органам государственной власти и органам местного самоуправления Иркутской области усилить меры по неукоснительному соблюдению права граждан Иркутской области на обращение в установленные Федеральным законом № 59-ФЗ сроки. Должностные лица не должны забывать, что действия, нарушающие права граждан при рассмотрении их обращений, влекут снижение не только авторитета конкретного государственного органа или органа местного самоуправления, но и власти в целом, что формирует негативное общественное мнение и препятствует ее полноценному диалогу с народом.

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

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

В 2019 году к Уполномоченному поступило 169 жалоб граждан в своих интересах или в интересах близких им людей по вопросам защиты и восстановления конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Это 6,7% от общего числа обращений.

Основные проблемные вопросы не теряют свою актуальность из года в год. Это прежде всего доступность медицинской помощи, что обусловлено большой территорией Иркутской области и наличием труднодоступных и удаленных населенных пунктов, вопросы льготного лекарственного обеспечения граждан, вопросы качества и своевременности медицинской помощи.

Аналогичные проблемные ситуации отражены в обращениях граждан в Территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области (далее – Росздравнадзор):

– нарушение требований, установленных статьей 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) в части отсутствия информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство и на отказ от медицинского вмешательства, включая случаи нарушения в оформлении информированного добровольного согласия на медицинское вмешательство несовершеннолетнего в возрасте старше пятнадцати лет; отсутствия информированного согласия на прохождение диспансеризации; отсутствия информированного согласия при оказании скорой медицинской помощи; отсутствия в медицинских картах мотивированного решения комиссии врачей-психиатров о необходимости установления диспансерного наблюдения или о его прекращении;

– нарушение требований, установленных статьей 19 Федерального закона № 323-ФЗ в части нарушения права на медицинскую помощь: права на получение консультаций врачей-специалистов, на облегчение боли, связанной с заболеванием, отсутствие документов, подтверждающих отказ от набора социальных услуг, не назначение лечащим врачом всестороннего обследования пациенту;

– нарушение требований, установленных статьей 22 Федерального закона № 323-ФЗ, в части отказа в предоставлении информации о состоянии здоровья; недостаточное оснащение подразделений медицинской организации оборудованием для оказания медицинской помощи с учетом особых потребностей инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями здоровья.

В 2019 году по предварительным данным показатель общей заболеваемости населения Иркутской области по сравнению с 2018 годом возрос на 0,13%. На первом месте – болезни органов дыхания, их доля составила 27,0%, на втором месте – болезни системы кровообращения – 13,1%, на третьем – болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани – 9,4%.

Информация по количеству учреждений здравоохранения и числу станций (отделений) скорой медицинской помощи представлена в табл. 3.

Таблица 3

**Количество учреждений, осуществляющих медицинскую деятельность в Иркутской области**

Наименование показателя	2019 год (предварительные данные)	2018 год
Количество учреждений стационарного типа	75	78 (из них 1 учреждение –Иркутский государственный медицинский университет)

Количество амбулаторно-поликлинических учреждений	96	99
Количество диспансеров	9	12
Число станций (отделений) скорой медицинской помощи	2 самостоятельных станции и 33 отделения	2 самостоятельных станции и 34 отделения

Для оказания первичной медико-санитарной помощи населению, в том числе в труднодоступных населенных пунктах, министерством здравоохранения в Иркутской области в 2018 – 2019 годах закуплено 69 передвижных медицинских комплексов; выездными бригадами подведомственных медицинских организаций эти комплексы активно использовались при осуществлении выездных форм оказания медицинской помощи населению.

Однако проблемы с доступностью медицинской помощи в настоящее время очень остры.

*К примеру, к Уполномоченному обратилась группа депутатов Думы городского поселения Мишелевского муниципального образования Усольского района по вопросу сокращения коечного фонда в Мишелевской участковой больнице.*

*В обращении было сказано, что значительное число коек круглосуточного стационара в этой больнице было сокращено, что привело к трудностям при получении медицинской помощи жителями, в том числе ряда близлежащих муниципальных образований: со 125 коек в начале 90-х годов до 3 коек, которые также планируется сократить.*

*А в стационаре лечатся жители поселка Мишелевка, села Хайта, поселка ЦЦС, м-р санаторий «Таёжный», деревни Глубокий Лог. Это в основном люди старшего возраста: ветераны войны, труда, инвалиды. Зачастую им необходимо в течение 10 – 12 дней посещать дневной стационар. У многих дети и другие родственники из-за безработицы*



*вынуждены работать вахтовым методом или вообще выехать за пределы этого муниципального образования.*

*Помимо этого, ставился вопрос о необходимости строительства фельдшерско-акушерского пункта в селе Хайта Усольского района.*

Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области, которое сообщило, что структурные преобразования коечного фонда в части перераспределения объемов медицинской помощи с круглосуточного стационара на дневной в Мишелевской участковой больнице ОГБУЗ «Усольская городская больница» проводились после тщательного анализа работы коек в целях рационального использования коечного фонда, с учетом заболеваемости и потребности населения в оказании медицинской помощи.

При этом по результатам проведенной Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области проверки были выявлены нарушения санитарно-эпидемиологических норм и правил, применяемых к организациям общественного питания. Для устранения выявленных нарушений необходима реконструкция здания пищеблока. Учитывая тот факт, что здание пищеблока построено в 1927 году, а также его техническое состояние, исполнить предписание не представляется возможным. В связи с чем и было принято решение о переводе коек круглосуточного стационара Мишелевской участковой больницы в Белореченскую участковую больницу.

По вопросу строительства фельдшерско-акушерского пункта (далее – ФАП) в селе Хайта Усольского района в рамках реализации Подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Иркутской области» Государственной программы Иркутской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014 – 2020 годы в связи со значительным сокращением объемов финансирования из федерального бюджета, которое предусматривалось по подпрограмме за период с 2014 по 2018 год, при плане

201 073,7 тыс. руб. фактически выделено 25 889,0 тыс. руб., планируемое строительство ФАПов осуществлялось не в полном объеме, и, как следствие, произошло изменение сроков строительства, в том числе в муниципальных образованиях Усольского района.

В настоящее время распоряжением министерства здравоохранения Иркутской области от 26 марта 2018 года № 786-мр утверждены критерии отбора населенных пунктов, на территории которых планируется строительство ФАПов в Иркутской области. В соответствии с критериями подготовлен и утвержден рейтинг приоритетности населенных пунктов Иркутской области, на территории которых планируется проектирование и строительство ФАПов. Также в связи с поручениями Президента России в части модернизации первичного звена здравоохранения сроки строительства ФАПов и приоритетность их строительства претерпевают изменения.

Согласно рейтингу строительство ФАПа в селе Хайта Усольского района определено на 109-й позиции, что не может свидетельствовать о решении этого вопроса в ближайшее время.

Или другой пример.

*К Уполномоченному обратился гражданин С., который сообщил, что его мать, проживающая в городе Свирске, страдает сахарным диабетом и не может попасть на прием к узким специалистам, в том числе к эндокринологу, которого просто нет в ОГБУЗ «Больница г. Свирска». Соответственно, ей не назначались необходимые лекарственные препараты. Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области (далее – региональный минздрав).*

*В результате была организована встреча заявителя и его мамы с руководством ОГБУЗ «Больница г. Свирска»: заведующим поликлиникой и заместителем главного врача по лечебной работе. Пациентке было назначено проведение обследования и лечения в условиях терапевтического стационара ОГБУЗ «Больница г. Свирска» с последующим направлением на прием к врачам кардиологу и эндокринологу областной консультативной*

*поликлиники государственного бюджетного учреждения здравоохранения Иркутской области «Знак Почета» областной клинической больницы. Был рассмотрен вопрос льготного обеспечения пациентки лекарственными препаратами в соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 26 декабря 2018 года № 965-пп «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в рамках перечня лекарственных препаратов для медицинского применения, отпускаемых населению бесплатно в соответствии с законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области».*

Безусловно, кадровая обеспеченность – это серьезная проблема, которая напрямую влияет на доступность медицинской помощи. На основании данных мониторинга по состоянию на 1 ноября 2019 года коэффициент совместительства в медицинских учреждениях областного подчинения в среднем составлял по врачебным должностям 1,7, по должностям среднего медицинского персонала – 1,48. Укомплектованность врачами составляла 59%, средним медицинским персоналом – 67%.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения 20 августа 2019 года № Пр-1755 министерством здравоохранения Иркутской области предусмотрены бюджетные ассигнования для дополнительного набора двух бюджетных групп в ОГБПОУ «Тулунский медицинский колледж» и ОГБПОУ «Нижнеудинское медицинское училище».

По-прежнему много обращений граждан поступает по вопросам некачественного оказания медицинской помощи. По ним направляются запросы в Территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области и региональный минздрав. Информация о результатах внутренних проверок качества оказания медицинской помощи пациенту региональным

министерством здравоохранения в адрес Уполномоченного, как правило, не сообщается, и нарушения максимально нивелируются. Факты нарушений норм этики и деонтологии не удалось доказать ни по одному из обращений.

*К Уполномоченному обратилась гражданка А. в интересах своего сына по вопросу некачественно оказанной ему медицинской помощи в ряде учреждений здравоохранения: поликлинике Иркутской городской больницы № 5, Иркутской городской клинической больнице № 1, Иркутской городской клинической больнице № 10. Также А. сообщила о непринятии со стороны министерства здравоохранения Иркутской области необходимых мер, в том числе дисциплинарного характера к виновным лицам в связи с допущенными нарушениями, об отсутствии ответа на обращение и о необходимости организации оказания медицинской помощи сыну.*

*И действительно, согласно ответу регионального минздрава факты, изложенные в обращении, нашли свое подтверждение.*

*На этапе организации оказания медицинской помощи пациенту в Иркутской городской клинической больнице № 1 были выявлены нарушения исполнения порядка оказания медицинской помощи по профилю «хирургия», утвержденному приказом Минздрава России от 15 ноября 2012 года № 922н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «хирургия», в части имеющейся у пациента сопутствующей хронической патологии, нарушения ведения медицинской документации при оформлении выписного эпикриза.*

*При оказании медицинской помощи в Иркутской городской клинической больнице № 10 были выявлены недостатки в части лечения сопутствующей хронической патологии эндокринной системы – сахарного диабета, не в полном объеме выполнены клинико-диагностические мероприятия, не была проведена коррекция лечения с учетом клинико-лабораторных данных.*

*На амбулаторно-поликлиническом этапе оказания помощи в поликлинике Иркутской городской больницы № 5 не в полном объеме*

*проводилось диспансерное наблюдение, предусмотренное статьей 46 Федерального закона № 323-ФЗ.*

*Меры дисциплинарного характера к сотрудникам, допустившим нарушения, были приняты, а оказание медицинской помощи сыну заявителя взято под личный контроль министерством здравоохранения области.*

*Другая ситуация, в которой неоднозначно можно отнестись к результатам рассмотрения обращения, потому как не ясна эта тонкая грань между неверно поставленным диагнозом и недооценкой степени тяжести состояния здоровья пациента.*

*К Уполномоченному обратилась гражданка С. по вопросу нарушения права на охрану здоровья и медицинскую помощь ее мужа.*

*В обращении она сообщила, что супругу был поставлен неверный диагноз врачом-терапевтом Нижнеудинской районной больницы, что привело к нарушениям при выборе тактики лечения, маршрутизации пациента, к несвоевременности в оказании необходимой медицинской помощи и, соответственно, ухудшению состояния его здоровья. Помимо этого, со стороны указанного специалиста были нарушены нормы этики и деонтологии.*

*Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области. В результате проведена служебная проверка. По ее итогам установлены нарушения порядка оказания медицинской помощи как на этапе скорой медицинской помощи при осмотре фельдшером, так и в приемном покое дежурным врачом терапевтом в связи с недооценкой степени тяжести пациента.*

*Главным врачом Нижнеудинской районной больницы приняты меры по устранению выявленных нарушений, применены меры дисциплинарного взыскания к фельдшеру отделения скорой медицинской помощи и врачу терапевту.*

Острым остается вопрос недостаточного финансирования системы здравоохранения, что отражается на всех сферах деятельности при оказании медицинской помощи гражданам.

В соответствии с годовой отчетностью по итогам 2019 года предварительная оценка уровня оснащенности в соответствии со стандартами оснащения, утвержденными Порядками оказания медицинской помощи, составляет 88%, что на 0,2% выше, чем в 2018 году.

Потребность в оснащении медицинским оборудованием ориентировочно составляет более 3 млрд руб.

Дефицит утвержденной стоимости территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи гражданам в Иркутской области (далее – ТППГ) в части бюджета Иркутской области в 2020 году составляет 385 млн 241 тыс. руб. или 3,47% от утвержденной стоимости. Данные представлены в табл. 4.

Таблица 4

**Расчет дефицита территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи гражданам в Иркутской области**

Утвержденное финансирование, руб.	10 715 919 600,0
Федеральный (расчетный) норматив, руб.	$3\ 621,1 * 1,284 * 2\ 387\ 607 =$ 1 1 101160 600,7
Дефицит, руб.	385 241 000,7
Дефицит, %	3,47

Данные по числу автомобилей скорой медицинской помощи (далее – АСМП) классов А, В, С, имеющемуся в распоряжении службы скорой медицинской помощи в Иркутской области (количество единиц на 1 000 человек населения), указаны в табл. 5.

**Число автомобилей скорой медицинской помощи в 2018 – 2019 годах**

2018 год				2019 год			
АСМ П класса А	АСМ П класса В	АСМ П класса С	Потребность на 01.01.2019	АСМП класса А	АСМ П класса В	АСМ П класса С	Потребность на 01.01.2020
225	184	15	0 – кл. А 146 – кл. В 12 – кл. С	200	208	20	0 – кл. А 72 – кл.В 6 – кл. С

Вопросы, касающиеся недофинансирования, были также отражены в 2019 году в специальном докладе Уполномоченного «О некоторых вопросах обеспечения финансовых гарантий в целях реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Иркутской области». По итогам были подготовлены рекомендации. Необходимо отметить, что при формировании бюджета Иркутской области ряд замечаний был учтен. В частности, на представленной ниже таблице видно, на какие статьи расходов были выделены дополнительные средства (табл. 6).

Таблица 6

**Сравнительная таблица финансирования по целевым статьям  
Государственной программы Иркутской области «Развитие  
здравоохранения»**

Наименование	Финансирование в 2019 году ( тыс. руб.)	Проект Закона о бюджете на 2020 год (тыс. руб.)	Отклонения	Закон о бюджете на 2020 год (тыс. руб.)	Отклонения
Государственная программа Иркутской области «Развитие здравоохранения»	33 332 352,0	33 768 420,6	+ 436 068,6	34 457 484,5	+1 125 132,5

Подпрограмма «Развитие государственно- частного партнерства»	800 000,0	769 112,1	– 30 887,9	769 112,1	– 30 887,9
Подпрограмма «Кадровое обеспечение системы здравоохранения»	155 846,2	64 286,2	– 91 560,0	234 767,9	+ 78 921,7
Подпрограмма «Развитие информатизации в здравоохранении»	283 004,3	833 625,3	+ 550 621,0	833 625,3	+ 550 621,0
Подпрограмма «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения»	4 671 334,3	3 869 786,3	– 801 548,0	4 339 101,6	– 332 232,7
Подпрограмма «Осуществление обязательного медицинского страхования в Иркутской области»	16 271 979,2	16 964 142,8	+ 692 163,6	16 819 936,0	+ 547 956,8
Подпрограмма «Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни»	11 150 188,0	11 267 467,9	+ 117 279,9	11 460 941,6	+ 310 753,6

В целом Государственная программа Иркутской области «Развитие здравоохранения» в сравнении с предыдущим годом профинансирована больше на 1 125 132,5 руб.; добавлено средств на подпрограмму «Кадровое обеспечение системы здравоохранения», что очень важно в условиях кадрового дефицита, а также на подпрограмму «Совершенствование



оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни»; сокращен разрыв по финансированию подпрограммы «Повышение эффективности функционирования системы здравоохранения».

По информации исполняющего обязанности первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области Р.Н. Болотова, в процессе формирования областного бюджета была определена потребность государственных учреждений здравоохранения (далее – организации) в проведении капитального ремонта и реконструкции зданий, приобретении оборудования, расходах на оплату труда сотрудников организаций, а также питания и медикаментов.

По состоянию на 1 января 2020 года в ведении министерства здравоохранения находится 115 организаций, занимающихся лечебной деятельностью, и 10 образовательных учреждений.

На балансе организаций находится 3 321 объект недвижимости общей площадью 1 771 377,2 кв. м, объекты 1815 – 2018 годов постройки.

По мероприятию государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014 – 2019 годы за указанный период освоено около 2 млрд руб.

Предельный объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на 2020 год министерству здравоохранения на реализацию мероприятия «Капитальный ремонт, разработка и экспертиза проектно-сметной документации для проведения капитального ремонта объектов здравоохранения и проектно-сметных работ объектов здравоохранения», составляет 511,0 млн руб. при потребности 2 220,4 млн руб.

В 2020 году на первоочередные расходы по указанному мероприятию необходимо предусмотреть дополнительное финансирование в сумме 613, 6 млн руб.

Результатом бездействия в части проведения необходимых ремонтов зданий и сооружений, приведения в соответствие с требованиями их

материально-технического состояния, в том числе является создание небезопасных условий для пациентов.

11 июня 2019 года произошел пожар в здании Иркутского областного клинического консультативно-диагностического центра, расположенного по адресу: Иркутская область, г. Иркутск, ул. Байкальская, 109. Причина пожара – аварийный режим работы электрооборудования. Погибших и пострадавших, к счастью, нет.

Согласно информации Главного управления МЧС России по Иркутской области инспекторским составом отделов надзорной деятельности и профилактической работы проведено 154 проверки соблюдения требований пожарной безопасности.

По их результатам выявлено 891 нарушение на 348 объектах здравоохранения.

Основные нарушения требований пожарной безопасности:

- неисправность систем автоматической пожарной сигнализации на 104 объектах;
- неудовлетворительное состояние путей эвакуации на 131 объекте;
- неисправность системы оповещения и управления эвакуацией людей на 36 объектах;
- неисправность электросетей на 45 объектах;
- неисправность источников наружного противопожарного водоснабжения на 5 объектах.

Много выявляется и нарушений требований санитарного законодательства. По информации Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, в 2019 году специалистами проведено 302 проверки лечебно-профилактических учреждений.

В ходе проведения мероприятий по контролю установлены следующие основные нарушения: недостаточная площадь помещений медицинских организаций; нарушение требований к системам механической приточно-вытяжной вентиляции (отсутствие паспортов на системы механической

приточно-вытяжной вентиляции; отсутствие документов, подтверждающих проведение дезинфекции систем механической приточно-вытяжной вентиляции; не осуществляется техническое обслуживание систем вентиляции); недостаточное обеспечение медицинской мебелью (процедурными инструментальными столиками, шкафами, использование мебели с нарушенным покрытием); нарушения при обращении с медицинскими отходами и др.

В 2019 году было выдано 9 заключений о несоответствии санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям медицинской деятельности.

Одним из наиболее эффективных способов защиты прав граждан в сфере здравоохранения остается обращение в страховую медицинскую организацию или Территориальный фонд обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области (далее – Фонд).

По информации Фонда, в 2019 году численность страховых представителей в сравнении с 2018 годом в целом сократилась при очевидном росте количества обращений граждан. Численность страховых представителей первого уровня составила 75 человек (в 2018 году – 119 человек), второго уровня – 45 человек (в 2018 году – 51 человек), третьего уровня – 29 человек (в 2018 году – 33 человека). Количество поступивших устных обращений 76 575 (в 2018 году – 57 488), письменных обращений – 682 (в 2018 году – 505).

По отчетным данным страховых медицинских организаций (далее – СМО), в 2019 году в интересах застрахованных лиц, в целях защиты прав и законных интересов в сфере обязательного медицинского страхования за отчетный период подано 4 иска. Рассмотрено 2 иска, удовлетворено 2, с частичным удовлетворением требований истца.

За 2019 год в Фонд и СМО поступило 303 жалобы от граждан, получивших медицинскую помощь по обязательному медицинскому страхованию, из них 186 жалоб (199 причин) признано обоснованными.

Первое место занимают обоснованные жалобы на оказание медицинской помощи, их поступило 127, что составило 63,8% от всех обоснованных жалоб. Второе место занимают обоснованные жалобы на организацию работы медицинских организаций. Таких жалоб зарегистрировано 49, что составило 24,6%. Третье место занимают обоснованные жалобы на взимание денежных средств за оказанную медицинскую помощь, предусмотренную базовой программой ОМС и территориальной программой. Таких жалоб зарегистрировано 11, что составило 5,5%. Также зарегистрированы обоснованные жалобы на отказ в медицинской помощи по программе ОМС, на выбор медицинской организации в системе ОМС, этику и деонтологию медицинских работников.

Многие проблемные вопросы становятся очевидны при непосредственном посещении учреждений здравоохранения, особенно находящихся в значительном удалении от областного центра. 2 апреля 2019 года был осуществлен выезд в ОГБУЗ «Усть-Илимский областной психоневрологический диспансер» и ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница».

В структуре ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница» 36 подразделений. Из них стационарных отделений – 18, в том числе отделение скорой медицинской помощи, амбулаторных – 1 (кабинет неотложной травматологии и ортопедии), параклинических – 11, вспомогательных – 6. Стоимость лекарственного обеспечения на 1 койко/день при лечении в круглосуточном стационаре составляет 521 руб., что отвечает нормативным показателям. Стоимость питания пациентов из расчета на 1 койко/день – 135 руб., норматив – 142 руб.

Здание больницы построено в 1987 году. Требуется капитальный ремонт системы вентиляции, замена рентгенооборудования, функционирующего уже около 30 лет, оборудования для проведения мультиспиральной компьютерной томографии, отсутствует гистероскоп, для

проведения магнитно-резонансной томографии пациенты направляются в город Братск.

Информация о штатной укомплектованности больницы представлена в табл. 7.

Таблица 7

**Показатели штатной укомплектованности  
в ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница»**

Категория мед. персонала	Штатные единицы на конец 2018 года	Физические лица на конец 2018 года	Занято на конец 2018 года	Коэффициент совместительства	Укомплектованность, %
Врачи	174,5	73	164,75	2,00	42
Средний	555,75	339	553,75	1,54	61
Младший	61,25	50	61,25	1,22	82

Количество сотрудников, находящихся в предпенсионном возрасте, составляет 59%. Учреждением заключаются договоры на целевое обучение студентов (в данный момент обучается 23 человека), однако по истечении 3 лет работы, предусмотренных условиями договора, практически все специалисты покидают Усть-Илимскую городскую больницу.

В связи с идентичным уровнем заработной платы среднего и младшего персонала (табл. 8) за период с 2018 года – первый квартал 2019 года уволилось около 70 сотрудников среднего медицинского персонала.

Таблица 8

**Данные о заработной плате сотрудников  
ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница», руб.**

Категория мед. персонала	2017 г.	2018 г.	Январь– февраль 2019 г.	Без учета совместительства
Врачи	73 008	94 940	98 105	30 000
Средний	36 939	45 585	47 505	23 688
Младший	24 706	45 566	47 507	23 688

Также было посещено ОГБУЗ «Усть-Илимский областной психоневрологический диспансер», рассчитанное на 195 коек (табл. 9, 10). В настоящее время готовится проектно-сметная документация для строительства детского психиатрического отделения, которое станет вторым в области, что позволит частично решить острый вопрос с необходимостью транспортировки детей для проведения медицинского освидетельствования или организации лечения в областной центр. Здание Усть-Илимского областного психоневрологического диспансера построено в 1976 году, капитальный ремонт в нем не производился.

Таблица 9

**Показатели штатной укомплектованности  
в ОГБУЗ «Усть-Илимский областной психоневрологический  
диспансер»**

Категория мед. персонала	Штатные единицы	Физические лица	Коэффициент совместительства	Укомплектованность, %
Врачи	30	11	2,7	37
Средний	58,75	44	1,3	75
Младший	80,5	66	1,2	82

Таблица 10

**Данные о заработной плате сотрудников ОГБУЗ  
«Усть-Илимский областной психоневрологический диспансер»,  
руб.**

Категория мед. персонала	За первый квартал 2019 г.	Без учета совместительства
Врачи	186 990	93 495
Средний	50 685	49 600
Младший	49 743	49 600

При посещении психиатрического отделения было установлено, что не во всех палатах обеспечена нормативная палатная площадь на одно койко-место, имеются койки, вплотную прилегающие друг к другу или к радиаторам отопления без защитных экранов.

Также был подтвержден факт, указанный одним из заявителей в обращении к Уполномоченному. Установлено, что ограничение по рекомендации лечащего врача заведующим отделением или главным врачом в интересах здоровья или безопасности пациентов, а также в интересах здоровья или безопасности других лиц прав, предусмотренных статьей 37 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее – Закон РФ № 3185-1), производится неправомерно.

Конкретно в этом учреждении ограничение этих прав фиксируется в медицинских картах пациента лечащим врачом и выражается в установлении определенного режима наблюдения за больными. Режимы наблюдения определены Приказом Минздрава СССР от 21 марта 1988 года № 225 «О мерах по дальнейшему совершенствованию психиатрической помощи». В характеристиках режима не предусмотрен порядок ограничения прав пациента, регламентированных статьей 37 Закона РФ № 3185-1. Никаких локальных актов заведующим отделением или главным врачом при этом не издается, а ограничения, как правило, касаются не одного пациента, а в целом всех пациентов, находящихся в отделении. К сожалению, подобное нарушение имеет место быть и в других психиатрических учреждениях области, о чем также свидетельствуют обращения граждан.

В течение минувшего года неоднократно поступали обращения, связанные с трудностями, возникающими при осуществлении транспортировки пациентов на носилках во время оказания скорой, в том числе специализированной, медицинской помощи.

Данный вопрос Приказом Минздрава России от 20 июня 2013 года № 388н «Об утверждении Порядка оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи» (далее – Приказ Минздрава России № 388н) прямо не регламентирован.

По сложившейся ситуации министерство здравоохранения Иркутской области пояснило, что в соответствии со статьей 35 Федерального закона

№ 323-ФЗ при оказании скорой медицинской помощи в случае необходимости осуществляется медицинская эвакуация, представляющая собой транспортировку граждан в целях спасения жизни и сохранения здоровья.

Медицинская эвакуация осуществляется выездными бригадами скорой медицинской помощи (далее – СМП) с проведением во время транспортировки мероприятий по оказанию медицинской помощи, в том числе с применением медицинского оборудования.

Приказом Минздрава России № 388н регламентирован состав выездных бригад СМП:

- общепрофильные выездные бригады СМП, а также педиатрические бригады СМП, состоящие из трех сотрудников (врач или фельдшер, фельдшер и водитель);
- специализированная бригада анестезиологии-реанимации, состоящая из четырех сотрудников (врач, две медсестры-анестезисты, водитель);
- специализированная психиатрическая бригада – четыре сотрудника (врач, фельдшер, санитар, водитель).

В соответствии с вышеупомянутым приказом, а также приказом Минздрава России от 26 марта 1999 года № 100 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Российской Федерации» (далее – приказ Минздрава России № 100), приказом Минтруда России от 14 марта 2018 года № 133н «Об утверждении профессионального стандарта «Врач скорой медицинской помощи» врач СМП обязан обеспечить медицинскую эвакуацию с одновременным проведением во время транспортировки пациента мероприятий по оказанию медицинской помощи.

Обязанности фельдшера СМП по обеспечению щадящей транспортировки пациента на носилках или щите, а также в случае необходимости принятия в ней участия, с одновременным проведением интенсивной терапии, регламентированы приказом Минздравсоцразвития России от 23 июля 2010 года № 541н «Об утверждении Единого



квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения» и приказом Минздрава России от 26 марта 1999 года № 100 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Российской Федерации» (далее – Приказ Минздрава России № 100).

В соответствии с приказом Минздрава России № 100 водитель автомобиля СМП обязан обеспечивать вместе с фельдшером (фельдшерами) переноску, погрузку и разгрузку больных и пострадавших при их транспортировке.

Однако Приказом Минздрава России от 22 января 2016 года № 33н внесены изменения в Приказ Минздрава России № 388н, в соответствии с которыми должности санитаря-водителя, фельдшера-водителя упразднены и регламентированы обязанности водителя СМП по обеспечению немедленного выезда автомобиля скорой медицинской помощи на вызов, отслеживанию технического состояния автомобиля скорой медицинской помощи, своевременной заправке горюче-смазочными материалами, выполнению мелкого ремонта.

В соответствии со статьей 37 Федерального закона № 323-ФЗ медицинская помощь, за исключением медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации, организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, с учетом стандартов медицинской помощи и клиническими рекомендациями.

Таким образом, на основании вышеперечисленных нормативных документов врач СМП обязан организовать и обеспечить медицинскую эвакуацию пациента, фельдшер СМП обязан обеспечить переноску больного до автомобиля СМП, возможно оказание им помощи в погрузке/разгрузке в/из салона автомобиля СМП.

Следует также отметить, что Приказом Минтруда России от 17 сентября 2014 года № 642н «Об утверждении Правил по охране труда при

погрузочно-разгрузочных работах и размещении грузов» производство погрузочно-разгрузочных работ допускается при соблюдении предельно допустимых норм разового подъема тяжестей: мужчинами – не более 50 кг, женщинами – не более 15 кг.

В ОГБУЗ «Иркутская станция скорой медицинской помощи» основной объем оказания скорой медицинской помощи приходится на выездные общепрофильные врачебные и фельдшерские бригады СМП, имеющие в составе трех сотрудников.

Обеспечение медицинской эвакуации осуществляется силами бригады СМП с привлечением к транспортировке пациентов на носилках с места оказания медицинской помощи до автомобиля СМП дополнительных лиц (родственников, соседей, прохожих).

В итоге основополагающим моментом является личная гражданская ответственность граждан, активная жизненная позиция, чувство сострадания.

То есть факты, когда пациент один, когда он не может самостоятельно передвигаться и рядом нет никого, кто мог бы помочь, действительно существуют. И эта проблема не решена и очень опасна, ведь спасение жизни может зависеть от каждой минуты.

### **3.2. Право на льготное лекарственное обеспечение**

Одним из главных вопросов по-прежнему остается льготное лекарственное обеспечение граждан.

Поступают неоднократные обращения, связанные с трудностями, возникающими при получении льготных лекарственных препаратов.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Р., инвалид III группы, которая сообщила, что не может получить необходимый ей лекарственный препарат Ривароксабан, который входил в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2019 год, а также перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, в том числе*

*лекарственных препаратов для медицинского применения, назначаемых по решению врачебных комиссий медицинских организаций, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2018 года № 2738-р.*

*Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области. В результате ОГБУЗ «Усть-Илимская городская поликлиника № 2» была организована персонифицированная закупка лекарственного препарата Ривароксабан с включением его в основную заявку по программе обеспечения необходимыми лекарственными препаратами на 2020 год для дальнейшего обеспечения в плановом порядке.*

*В другом случае также федеральный льготополучатель не мог получить необходимые ему лекарственные препараты Бикалутамид и Бусерелин. Ему просто не выдавались рецепты на их получение ввиду отсутствия лекарств. Уполномоченный связался с региональным минздравом, и вопрос обеспечения пациента указанными препаратами был оперативно решен в кратчайшие сроки.*

*Рецепт на льготное лекарственное обеспечение могут не выписать и по причине отсутствия должного взаимопонимания. В адрес Уполномоченного обратился гражданин Г. по вопросу льготного лекарственного обеспечения препаратом Гликлазид, сообщив, что ему отказывают в выдаче рецептурных бланков на его получение в поликлинике № 1 Усольской городской больницы.*

*Уполномоченный направил запрос в министерство здравоохранения Иркутской области, которое ответило, что заявитель по заболеванию сахарный диабет действительно имеет право на льготное лекарственное обеспечение в рамках реализации Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области».*

*Однако в ходе служебного расследования выявлено, что не было достигнуто должного взаимопонимания между заявителем и медицинским работником.*

*С целью исключения подобных конфликтных ситуаций при оказании льготного лекарственного обеспечения администрацией ОГБУЗ «Усольская городская больница» проведено планерное совещание по вопросу соблюдения норм деонтологии, медицинской этики, вынесены дисциплинарные взыскания медицинским работникам кабинета выписки льготных рецептов, дополнительно проработаны организационные вопросы льготного лекарственного обеспечения пациентов с акцентом на обязательное разъяснение пациентам порядка получения льготных лекарственных препаратов. Вопрос льготного лекарственного обеспечения Г. администрацией поликлиники ОГБУЗ «Усольская городская больница» взят на контроль.*

Таким образом, по-прежнему имеют место ситуации, когда вопросы по льготному лекарственному обеспечению граждан оперативно не решаются без стороннего вмешательства.

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

В последнее время возросло число обращений, касающихся выдачи рецептов инвалидам на обеспечение медицинскими изделиями при предоставлении набора социальных услуг, а именно, на обеспечение тест-полосками для определения содержания глюкозы в крови, инфузионными наборами и резервуарами к инсулиновой помпе в соответствии с распоряжением Правительства России от 31 декабря 2018 года № 3053-р «Об утверждении перечня медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской

помощи, а также перечня медицинских изделий, отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг». Это прежде всего вызвано нерешенными организационными вопросами по формированию актуальных списков пациентов, своевременному направлению заявки и приобретению этих изделий.

*К примеру, к Уполномоченному неоднократно обращалась гражданка З. по вопросу обеспечения тест-полосками для определения содержания глюкозы в крови.*

*В адрес министерства здравоохранения Иркутской области было направлено заключение по этому обращению с рекомендацией провести проверку и принять меры для восстановления нарушенных прав заявителя.*

*Согласно полученному ответу с гражданкой З. провели разъяснительную беседу, но никакой информации об обеспечении ее необходимыми тест-полосками не предоставили.*

*Был подготовлен повторный запрос в части обеспечения З. тест-полосками для определения содержания глюкозы в крови в количестве, установленном в соответствии с клиническими рекомендациями «Алгоритмы специализированной медицинской помощи больным сахарным диабетом».*

*По информации регионального минздрава, пациентка З. получила на бесплатной основе тест-полоски для определения уровня глюкозы крови в количестве 100 штук.*

*Далее ее обязали обеспечить медицинскими изделиями, расходными материалами для инсулиновой помпы после заключения госконтрактов в кратчайшие сроки с определением потребности обеспечения пациентки медицинскими изделиями (тест-полосками для определения уровня глюкозы в крови и расходными материалами к инсулиновой помпе) на расширенной врачебной комиссии ОГАУЗ «Иркутская городская клиническая больница № 10».*

*Еще один пример по вопросу обеспечения тест-полосками. В адрес Уполномоченного поступило обращение от гражданки М., которая сообщила, что является инвалидом II группы, имеет заболевание сахарный диабет и не может получить рецепт для обеспечения тест-полосками в целях определения содержания глюкозы в крови из-за отказа со стороны сотрудников медицинской автономной некоммерческой организации «Лечебно-диагностический центр» г. Ангарска.*

*Уполномоченным был направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области. Региональный минздрав сообщил, что пациентка сама не обращалась, а сейчас все необходимые рецепты ей выданы. Уполномоченный отмечает, что, учитывая неоднократные обращения граждан по вопросу обеспечения тест-полосками для определения содержания глюкозы в крови, сложившаяся ситуация должна быть взята под контроль министерством здравоохранения Иркутской области. Очевидно, что лечащий врач не только должен выписывать рецепт при наличии оснований, но и сам сообщать пациенту о наличии у него такого права.*

*Остается нерешенной проблема доставки растворов для перитонеального диализа пациентам, проживающим на значительном удалении от областного центра. Уполномоченным на протяжении многих лет акцентируется внимание на трудностях, с которыми сталкиваются граждане, страдающие хронической почечной недостаточностью. И вопрос доставки диализных растворов был урегулирован в организационном плане, но механизм реализации до сегодняшнего дня не отработан, и по-прежнему имеются случаи задержки их доставки пациентам.*

*По данному вопросу к Уполномоченному неоднократно обращалась гражданка П., инвалид I группы. Каждое обращение было криком о помощи. Она сообщала, что не может вовремя получить растворы для проведения процедуры перитонеального диализа, так как не всегда их доставляют в необходимом количестве, а задержки доставки создают реальную угрозу*

*для ее жизни. При этом возможности самостоятельно забирать растворы из областного центра, приезжая из Тайшета, учитывая физические трудности при передвижении, П. не могла.*

*Принимая во внимание тот факт, что адресная доставка растворов пациентам осуществляется в добровольном порядке силами поставщика в соответствии с учетом потребности и места проживания пациента, Уполномоченным направлялись неоднократные запросы в министерство здравоохранения Иркутской области.*

*В итоге, последний ответ заявитель получить не смогла, она скончалась.*

При этом в ответе Правительства Иркутской области за подписью заместителя председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой от 15 марта 2018 года было сказано, что «вопрос по осуществлению адресной доставки растворов и расходных материалов гражданам, получающим перитонеальный диализ, в настоящее время решен».

Надо отметить, что указанная проблема была отражена в специальном докладе Уполномоченного «О некоторых проблемах медицинской помощи гражданам, страдающим хронической почечной недостаточностью на терминальной стадии в Иркутской области» еще в 2015 году, и министерству здравоохранения Иркутской области было рекомендовано урегулировать вопрос доставки и выдачи растворов и расходных материалов для пациентов, получающих перитонеальный диализ, во всех организациях здравоохранения по месту их жительства.

Исходя из анализа перечисленных проблемных вопросов, в целях обеспечения права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь на рассмотрение органов государственной власти Иркутской области вносятся следующие рекомендации:

1. Обеспечить автопарк станций скорой медицинской помощи необходимым количеством автомобилей соответствующих классов.

2. 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.

3. Привести в соответствии с порядками и стандартами оказания медицинской помощи обеспеченность учреждений стационарного типа, амбулаторно-поликлинических, диспансеров, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области, медицинским оборудованием.

4. Принять меры для проведения капитального ремонта медицинских организаций, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области, в соответствии с потребностями.

5. Усилить контроль за организацией оказания медицинской помощи в соответствии с нормативами сроков ее ожидания.

6. Предусмотреть расходы на оплату труда сотрудников областных государственных учреждений здравоохранения в соответствии с потребностью.

7. Принять меры в целях осуществления адресной доставки растворов и расходных материалов гражданам, получающим перитонеальный диализ.

8. Устранить нарушения в части отсутствия в медицинских картах мотивированного решения комиссии врачей-психиатров о необходимости установления диспансерного наблюдения или о его прекращении.

9. Усилить контроль над организацией льготного лекарственного обеспечения граждан. Обеспечить финансирование льготного лекарственного обеспечения в соответствии с Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области» согласно потребности.

10. Принять меры для обеспечения граждан тест-полосками в целях определения содержания глюкозы в крови, инфузионными наборами и



резервуарами к инсулиновой помпе в соответствии с распоряжением Правительства России от 31 декабря 2018 года № 3053-р «Об утверждении перечня медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также перечня медицинских изделий, отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг» в полном объеме.

11. Устранить нарушения пожарной безопасности, выявленные в областных государственных учреждениях здравоохранения Иркутской области в ходе надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Иркутской области.

### **3.4. Безопасное дорожное движение как гарантия права на жизнь**

В поле зрения Уполномоченного по правам человека в Иркутской области продолжает оставаться проблема обеспечения безопасности дорожного движения.

В ежегодном Докладе Уполномоченного за 2018 год обозначалась проблема корректировки количества аварийно-опасных участков органами местного самоуправления по совокупности итогов второго полугодия отчетного года и первого полугодия года, следующего за отчетным, что не предусмотрено федеральным законодательством. В адрес Уполномоченного поступила информация, свидетельствующая о том, что во многих случаях органы местного самоуправления до 1 июля года, следующего за отчетным (в соответствии с частью 4 статьи 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»), не утверждают перечни аварийно-опасных участков, исходя из содержания писем, поступающих из соответствующих территориальных подразделений ГИБДД. Перечни аварийно-опасных участков в указанных случаях утверждались после 1 июля года, следующего за отчетным, после того как районное

подразделение ГИБДД подготовит статистику за первое полугодие, т. е. при подготовке перечня аварийно-опасных участков за 2017 год учитывалась статистика не за 2017 год, а за 2-е полугодие 2017-го и первое полугодие 2018 года.

В некоторых случаях это приводило к необоснованному сокращению количества аварийно-опасных участков (имелись примеры сокращения количества аварийно-опасных участков в 3 раза). В 2019 году такая практика продолжилась.

Постановление Администрации муниципального образования г. Братска № 1178 «Об утверждении перечня аварийно-опасных участков автомобильных дорог местного значения муниципального образования города Братска за 2018 год» было вынесено 28 июля 2019 года, т. е. после установленного статьей 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ) срока утверждения перечня аварийно-опасных участков.

В письме Главы администрации Чунского муниципального образования Н.Д. Хрычова от 19 августа 2019 года (исх. № 3988) указано, что на территории муниципального образования отсутствуют аварийно-опасные участки, поскольку 14 августа 2019 года (очевидно, после получения соответствующего запроса Уполномоченного) был составлен акт обследования технического состояния автомобильных дорог общего пользования. Членами комиссии данного мероприятия выявлено, что аварийно-опасные участки дорог общего пользования местного значения отсутствуют.

Следует отметить, что согласно Федеральному закону № 196-ФЗ аварийно-опасный участок дороги (место концентрации дорожно-транспортных происшествий) – участок дороги, улицы, не превышающий 1 000 метров вне населенного пункта или 200 метров в населенном пункте, либо пересечение дорог, улиц, где в течение отчетного года произошло три и более дорожно-транспортных происшествия одного вида или пять и более

дорожно-транспортных происшествий независимо от их вида, в результате которых погибли или были ранены люди. То есть единственным критерием причисления участка к аварийно-опасным является статистика ГИБДД о совершенных на данном участке ДТП, и никакая комиссия данный вопрос не решает. Таким образом, Уполномоченный делает вывод о том, что перечень аварийно-опасных участков в Чунском муниципальном образовании вообще не был утвержден.

По фактам несвоевременного утверждения перечня аварийно-опасных участков органами местного самоуправления, в 2019 году Уполномоченный обратился в Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России с просьбой разъяснить исчисления отчетного года в подразделениях МВД применительно к статье 6 Федерального закона № 196-ФЗ. Согласно письму первого заместителя главного государственного инспектора безопасности дорожного движения Российской Федерации В.В. Швецова «отчетный год», исходя из положений вышеуказанной статьи Федерального закона № 196-ФЗ, принимают календарный год (период времени с 1 января по 31 декабря продолжительностью триста шестьдесят шесть дней).

Уполномоченный выражает надежду, что пагубная практика необоснованного сокращения количества утверждаемых органами местного самоуправления аварийно-опасных участков за счет неправильного исчисления отчетного периода прекратится, и полагает необходимым постановку данного вопроса на контроль УГИБДД ГУ МВД России по Иркутской области.

В городе Иркутске Постановлением администрации г. Иркутска от 25 марта 2019 года № 031-06-203/9 «Об утверждении перечня аварийно-опасных участков дорог в городе Иркутске, первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий» своевременно был утвержден перечень аварийно-опасных

участков, однако нарушения законодательства в городе Иркутске свои, уникальные для Иркутской области.

По сведениям врио начальника Госавтоинспекции ГУ МВД России по Иркутской области Г.П. Кренкеля, предоставившего информацию Уполномоченному 7 февраля 2019 года, в городе Иркутске на муниципальных дорогах общего пользования в 2018 году было 70 участков, формально попадавших под определение аварийно-опасных. Однако вышеуказанным постановлением администрации города Иркутска были утверждены только 53 участка. Сведений, по какой причине имелось расхождение между фактическим количеством аварийно-опасных участков и количеством утвержденных аварийно-опасных участков, у Уполномоченного нет, но фактически в перечень администрацией города не включены участки, на которых властями области планируется установка комплексов фото-видеофиксации нарушений ПДД. Безусловно, такое избирательное утверждение аварийно-опасных участков «скрасило» статистику и уменьшило расходы городского бюджета, поскольку установление комплексов фото-видеофиксации производится за счет бюджета Иркутской области. Следует отметить, что установка комплексов фото-видеофиксации нарушений ПДД не является единственной возможной неотложной мерой профилактики ДТП на аварийно-опасных участках. Таким образом, в отношении 17 участков, фактически ставших аварийно-опасными в городе Иркутске по итогам 2018 года, в 2019 году не были разработаны и применены неотложные меры по профилактике ДТП.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» к 2024 году следует достичь снижения смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тыс. населения (к 2030 году – стремление к нулевому уровню смертности).

Приведем примеры профилактики ДТП в областном центре.

Постановлением администрации города Иркутска от 25 марта 2019 года № 031-06-203/9 «Об утверждении перечня аварийно-опасных участков дорог в городе Иркутске, первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий», по итогам 2018 года был утвержден аварийно-опасный участок возле здания по ул. Байкальская, 99, поскольку в 2018 году произошло 8 столкновений транспортных средств из-за нарушения правил проезда перекрестка.

Однако среди мер, указанных в постановлении администрации города Иркутска, на данном участке была предусмотрена установка дублирующих знаков 5.19 «Пешеходный переход» над проезжей частью. Таким образом, для профилактики столкновений транспортных средств администрация города Иркутска установила дополнительные знаки «пешеходный переход», что напрямую не влияет на соблюдение водителями правил проезда перекрестка.

По итогам 2019 года в силу неэффективности предпринятых администрацией мер на данном участке произошло 3 столкновения транспортных средств и один наезд на стоящее транспортное средство.

Главной причиной ДТП на указанном аварийном участке является поток транспорта,двигающийся по Академическому мосту. Мост является длинной прямой, которую водители используют для того, чтобы разогнаться. Максимально разрешенная скорость в 60 км/ч + дополнительный не штрафуемый порог в 20 км/ч, даже при наличии комплексов фотофиксации нарушений скоростного режима, позволяют потоку двигаться со скоростью 80 км/ч в период слабой интенсивности дорожного движения. Не случайно по обе стороны от моста имеются аварийно-опасные участки, на которых происходят столкновения разогнавшегося потока транспортных средств с первым попавшимся на пути перекрестком.

Съезд с Академического моста на Верхнюю Набережную по итогам 2019 года отметился 9 ДТП с 1 погибшим и 12 ранеными –3 наезда на

препятствие, 3 столкновения, 1 наезд на стоящее транспортное средство, 1 наезд на велосипедиста, 1 наезд на пешехода.

Главной мерой, которая позволит ликвидировать аварийно-опасные участки на выезде с Академического моста, необходимо признать ту же, которую уже применили на плотине ГЭС, – ограничение скорости до 40 км/ч.

Сама плотина ГЭС из года в год становилась аварийно-опасным участком, однако в 2019 году на ней ограничили скорость, в результате, по количеству произошедших на ней ДТП, она не попала под критерий аварийно-опасного участка.

Всего за 2019 год в Иркутской области произошло 3 287 ДТП, в которых погибло 360 человек и 4 168 человек было ранено. По сравнению с 2018 годом (3 390 ДТП, 352 погибших, 4 244 раненых) количество ДТП сократилось на 3%, количество погибших выросло на 2%, количество раненых сократилось на 2%. В пересчете на стандартную социологическую выборку на 100 тысяч человек населения в Иркутской области в 2019 году произошло 138 ДТП, 15 смертей на дорогах, и 174 человека ранено.

Таким образом, выполнение задачи, поставленной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тысяч населения (к 2030 году – стремление к нулевому уровню смертности), в Иркутской области в ближайшее время не просматривается.

Из анализа статистики безопасности дорожного движения в области за 2019 год следует, что из общего количества на территории населенных пунктов произошло 2 908 ДТП, 275 смертей и 3 640 раненых, или 88% ДТП, 76% смертей, 87% ранений. На территории областного центра произошло 1 167 ДТП, 39 смертей и 1 405 раненых на дорогах, что составило 40% ДТП, 14% смертей и 39% ранений. В городе Иркутске проживает 25% населения

области, но при этом происходит 40% ДТП, и 39% ранений на дорогах. Это объяснимо, в столице субъекта проживает больше населения, чем в среднем по области, и значительное количество людей ездит на работу в город Иркутск, проживая при этом в других населенных пунктах, в связи с чем имеется большое количество транспорта на улицах.

Однако обращает на себя внимание непропорционально низкая смертность на дорогах Иркутска – 14% от общего количества в населенных пунктах области за 2019 год. Единственным объяснением этому является то, что благодаря большому количеству транспорта на улицах города скорость движения значительно ниже, чем в других населенных пунктах области. Грубо говоря, «пробки» спасают человеческие жизни.

По дням недели по количеству ДТП на территории Иркутской области в лидерах суббота – 548 ДТП, и, соответственно, в этот день большее число раненых – 714. Больше всего погибших на дорогах в воскресенье – 65 человек. Таким образом, по количеству ДТП в лидерах пятница и суббота – еженедельные закупки, поездки в торгово-развлекательные центры, на дачи. Количество смертей в воскресенье может быть связано с массовым возвращением с дач или из загородных поездок.

В рабочий день недели максимальные значения: 487 ДТП, 58 погибших, 600 раненых. И снова мы видим, что пробки в каждый будний день спасают жизни и сокращают количество ДТП.

В 2019 году со столкновениями произошло 1 198 ДТП, 126 погибших, 1 868 раненых. С наездом на пешехода связано 1 013 ДТП, 87 погибших и 977 раненых.

По опыту водителя транспортного средства, виновника ДТП, в 2019 году на территории Иркутской области:

– со стажем управления транспортным средством до 2 лет произошло 159 ДТП, в которых погибло 8 человек, 253 раненых;

– со стажем управления транспортным средством от 2 до 5 лет произошло 279 ДТП, в которых погибло 19 человек и 377 человек было ранено;

– со стажем управления транспортным средством от 5 до 10 лет произошло 561 ДТП, в которых погибло 50 человек и 754 человека было ранено;

– со стажем управления транспортным средством с 10 до 15 лет произошло 415 ДТП, в которых погибло 38 человек и 519 человек было ранено;

– со стажем управления транспортным средством более 15 лет произошло 1 343 ДТП, в которых погиб 191 человек и 1 780 было ранено.

Обращает на себя внимание, что водители со стажем от 10 до 15 лет становятся виновниками существенно меньшего количества ДТП, чем водители со стажем от 5 до 10 лет, а по количеству смертей и ранений в результате разница еще более бросается в глаза.

По гендерному составу водителей, виновников ДТП, в 2019 году на территории Иркутской области наблюдались следующие показатели:

– мужчины-водители являлись виновниками 2 323 ДТП, в результате которых погибло 288 человек и 3 083 человека было ранено. Другими словами, у мужчин-водителей к смерти приводит каждое восьмое ДТП;

– женщины-водители стали виновниками 425 ДТП, в результате которых погибло 16 человек и 578 человек было ранено. У женщин к смертельному исходу приводит только каждое 26-е ДТП.

Таким образом, женщины в 5,5 раза реже становятся виновниками ДТП, и в результате их действий погибает в 18 раз меньше людей.

Несмотря на самомнение сильной половины населения Иркутской области следует признать, что женщины водят лучше.

Данная статистика показывает, что снижение аварийности и смертности на дорогах Иркутской области возможно, если изменить поведение мужчин-водителей. Более чем в 3 раза наблюдается меньшая



смертность в ДТП, где виновниками были водители женщины, а это говорит о том, что если удастся заставить мужчин водить автомобиль в «женской манере», то существенно снизится смертность на дорогах.

Что общего в манере вождения женщин-водителей и (хоть и в меньшей степени) водителей со стажем вождения более 10 лет? Водители этих категорий значительно меньше склонны нарушать скоростной режим, реже совершают опасные маневры и прибегают к опасному вождению.

Для профилактики смертности на дорогах необходимо вести пропаганду именно такой, спокойной и размеренной манеры езды. Поскольку в нашей стране сложилась практика о не штрафуемом превышении скоростного режима на 20 км/ч, поток транспорта стандартно двигается со скоростью, на 20 км/ч превышающую максимально разрешенную. Необходимо индивидуально знаками, ограничивающими скорость, снижать скорость потока. Например, в черте населенных пунктов, где максимальная скорость 60 км/ч, необходимо повсеместно установить знаки, ограничивающие максимальную скорость 40 км/ч, на загородных дорогах необходимо ограничение 70 км/ч.

Внутри населенных пунктов дороги необходимо обустраивать с таким расчетом, чтобы не дать потоку транспорта разогнаться более 60 км/ч, применяя методические рекомендации Министерства транспорта Российской Федерации от 2 июля 2017 года «Методы успокоения движения».

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

### **4.1. Право на доступную среду**

Постановлением Правительства Иркутской области от 2 ноября 2018 года № 800-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Социальная поддержка населения» на 2019 – 2024 годы»,

утверждена подпрограмма «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения».

Целью указанной подпрограммы являются:

1. Формирование условий для просвещенности граждан в вопросах инвалидности и устранения отношенческих барьеров.

2. Оценка состояния доступности приоритетных объектов и услуг и формирование нормативной правовой и методической базы по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения.

3. Формирование условий для беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к приоритетным объектам и услугам в сфере социальной защиты, здравоохранения, культуры, образования, транспорта, информации и связи, труда и занятости, физической культуры и спорта.

Среди ожидаемых результатов подпрограммы указано увеличение доли доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов в Иркутской области до 91,4% к концу 2024 года. Данный показатель является ущербным, поскольку подпрограмма ориентирована не только на инвалидов, но и на другие категории маломобильных граждан.

К сожалению, в Российской Федерации нет разъяснения термина «маломобильные группы населения» на уровне федерального закона и постановлений Правительства Российской Федерации. Объяснением на федеральном уровне того, кто является маломобильным населением, служит примечание к пункту 170 приказа МВД России от 12 сентября 2013 года № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», в соответствии с которым под маломобильными группами населения понимаются: инвалиды, граждане с временным нарушением

здоровья, беременные женщины, люди преклонного возраста, люди с детскими колясками. Также можно указать, что трактовка термина «маломобильные категории населения» дается в «СП 59.13330.2016. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001» (утв. приказом Минстроя России от 14 ноября 2016 года № 798/пр): это люди, испытывающие затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуги, необходимой информации или при ориентировании в пространстве. К маломобильным группам населения отнесены: инвалиды, люди с временным нарушением здоровья, беременные женщины, люди преклонного возраста, люди с детскими колясками и т. п.

Таким образом, по оценкам специалистов, к маломобильным категориям населения относятся до 25% населения страны. Но областная подпрограмма ориентирована на оценку ее результатов только инвалидами, которые составляют 9,1% населения области, что необоснованно сужает круг получателей результатов данной подпрограммы. Уполномоченный считает, что данная подпрограмма должна ориентироваться на все население Иркутской области, так как каждый житель может стать маломобильным в силу возраста или кратковременного ухудшения здоровья. При этом никаких критериев опроса даже этой, весьма узкой категории населения в подпрограмме просто нет. То есть достаточно опросить только одного инвалида, получить от него положительный ответ и отчитаться о перевыполнении плана по положительной оценке подпрограммы инвалидами.

Вообще данная подпрограмма сформулирована таким образом, что фактически невозможно судить о ее эффективности в решении поставленных задач. В подпрограмме указаны мероприятия по адаптации для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной и транспортной инфраструктуры путем дооборудования техническими средствами адаптации, их монтажа и установки, в том числе:

- приоритетных объектов здравоохранения;
- приоритетных объектов социальной защиты населения;
- приоритетных объектов образования;
- приоритетных объектов физической культуры и спорта, в которых проводятся областные соревнования;
- приоритетных объектов культуры;
- приоритетных объектов труда и занятости;
- приоритетных объектов транспортной инфраструктуры.

При этом в подпрограмме не дается пояснения того, сколько этих пресловутых «приоритетных объектов» всего и по какому принципу они становятся приоритетными.

Например, приоритетные объекты здравоохранения – это сколько? И вообще, какие это объекты? Приоритетным объектом может быть учреждение здравоохранения или только государственное учреждение здравоохранения? Может быть, приоритетным объектом считается отдельное здание или корпус, принадлежащие медицинскому учреждению? Или приоритетным объектом здравоохранения может считаться отдельная палата или кабинет в здании, занимаемом медицинским учреждением?

Тот же самый принцип соблюден применительно к приоритетным объектам социальной защиты, образования, культуры, труда и занятости транспортной инфраструктуры.

Естественно, что любые проценты в качестве цели реализации указанной программы являются профанацией, поскольку база, принятая за 100%, от которых рассчитывается предполагаемый результат, в подпрограмме не указана. Соответственно, ближе к концу реализации программы может быть озвучено любое количество приоритетных объектов, на основании чего может быть сделан вывод об успешном выполнении подпрограммы.

По запросу Уполномоченного по факту многочисленных недомолвок в указанной подпрограмме Правительство Иркутской области предоставило

сведения о том, что в подпрограмме «Доступная среда» предусмотрено 490 приоритетных объектов (эти данные в самой подпрограмме отсутствуют и вполне могут быть взяты «с потолка» и изменены в любой момент), в том числе:

- в сфере здравоохранения – 44 объекта;
- в сфере социальной защиты – 83 объекта;
- в сфере образования – 250 объектов;
- в сфере физической культуры и спорта – 21 объект;
- в сфере культуры – 49 объектов;
- в сфере труда и занятости – 43 объекта.

В запросе Уполномоченного, адресованном в адрес Правительства Иркутской области, была просьба указать, сколько всего объектов указанных категорий находится на территории Иркутской области, чтобы оценить соотношение приоритетных и обычных, не приоритетных объектов, и хотя бы косвенно оценить эффективность подпрограммы. Однако на запрос Уполномоченного Правительство Иркутской области об общем количестве объектов не ответило, сообщив только, что общее количество объектов культуры на территории Иркутской области 1 762.

Таким образом, из 1 762 объектов культуры в подпрограмме «Доступная среда» приоритетными признано 49 объектов, из которых до 2024 года будут адаптированы для маломобильных групп населения только 44 объекта. За 4 года действия подпрограммы «Доступная среда» для маломобильных групп населения будет приспособлено только 2,5% объектов культуры, и для полного приспособления объектов культуры для маломобильных групп населения потребуется 160 лет. По мнению Уполномоченного, об эффективности государственной подпрограммы «Доступная среда» вполне можно судить по темпам приспособления объектов культуры к нуждам маломобильных граждан.

Из ответа Правительства Иркутской области на запрос Уполномоченного также стало известно, что «объекты транспортной

инфраструктуры не входят в список приоритетных объектов на дооборудование за счет средств федерального, областного бюджета, так как объекты транспортной инфраструктуры имеют разные организационно-правовые формы собственности, и мероприятия по дооборудованию объектов, повышающие их доступность для инвалидов и других маломобильных групп населения, осуществляются за собственный счет предприятия».

После прочтения данного абзаца может возникнуть ощущение, что в федеральной и областной собственности на территории Иркутской области нет ни одного объекта транспортной инфраструктуры, но мы все прекрасно знаем, что в областной собственности имеется аэропорт Иркутск, а другие вокзалы находятся либо в федеральной собственности, либо в собственности федеральной государственной компании «Российские железные дороги».

Как следует из ответа первого заместителя Губернатора Иркутской области – председателя Правительства Иркутской области Р.Н. Болотова, «объекты транспортной инфраструктуры не входят в список приоритетных объектов на дооборудование за счет средств федерального, областного бюджета, так как объекты транспортной инфраструктуры имеют разные организационно-правовые формы собственности и мероприятия по дооборудованию объектов, повышающие их доступность для инвалидов и других маломобильных групп населения, осуществляются за счет собственных средств предприятия».

Далее в письме Правительства Иркутской области указано, что «в дорожную сеть Иркутской области входят 12 тыс. км региональных дорог». В этой связи у Уполномоченного возникает вопрос о причинах упоминания приспособления региональных дорог, находящихся в собственности Иркутской области, для нужд маломобильных групп населения. По межселенным дорогам Иркутской области в первую очередь передвигаются транспортные средства, а требования инвалида, едущего в автомобиле, к

дороге ничем не отличаются от требований абсолютно здорового человека к этой же дороге.

Приспосабливать для нужд маломобильных категорий населения необходимо объекты транспортной инфраструктуры, где маломобильные граждане осуществляют посадку в транспортные средства или высадку из них.

К сожалению, Правительство Иркутской области ничего не сообщило о приспособлении для нужд маломобильных граждан аэропорта города Иркутска, хотя в докладе за 2018 год Уполномоченный писал о многочисленных нарушениях законодательства, содержащего требования по приспособлению подобных объектов для маломобильных групп населения.

Уполномоченный считает, что еще одним из приоритетов (кроме аэропортов и вокзалов) по дооборудованию для нужд маломобильных категорий населения должны стать остановки общественного транспорта.

Автобусные и трамвайные остановки обязательно должны быть оборудованы перроном, который исключит перепад высоты между поверхностью, с которой пассажиры входят в транспорт, и первой ступенью общественного транспорта. В качестве примера, демонстрирующего необходимость оборудования остановок общественного транспорта перронами, можно привести событие, произошедшее 14 января на остановке общественного транспорта, расположенной в Иркутске на улице Карла Либкнехта. Пожилая женщина замешкалась, поднимаясь в автобус № 80, а водитель начал движение, не дождавшись, когда она сумеет это сделать, в результате пожилая женщина упала под заднее колесо и получила переломы обеих ног.

В 2019 году сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области проводились выездные проверки доступности различных объектов для маломобильных групп населения.

Так, в связи с жалобами осужденных, отбывающих наказание в ИК-6 ГУФСИН России по Иркутской области, о нарушении права на доступную

среду для лиц с ограниченными возможностями здоровья Уполномоченный обратился к прокурору Иркутской области А.Б. Воронину. В ходе проведенной прокурорской проверки довод о несоответствии предъявляемым требованиям оборудованных в этом учреждении пандусов нашел подтверждение: уклон пандусов, установленных от входа в исправительное учреждение до дежурной части, не соответствует нормативам, кроме того, пандусы не оборудованы поручнями с обеих сторон. По данному факту иркутским прокурором по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в адрес администрации ИК-6 внесено представление об устранении нарушений.

14 сентября 2019 года сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие в промежуточном рассмотрении итогов работы по обустройству комфортной городской среды в городе Шелехове.

Администрацией города Шелехова было организовано общественное обсуждение обустройства комфортной городской среды в городском сквере на улице Орловских Комсомольцев. Кроме сотрудников аппарата Уполномоченного в обсуждении приняли участие представители общественности и представители маломобильных групп населения. В сквере проводятся работы по созданию комфортной городской среды, и выявленные по результатам обсуждений замечания будут устранены до окончательной сдачи выполненных работ. Следует отметить положительный опыт города Шелехова, в котором, в отличие от других муниципальных образований области, проводятся обсуждения обустройства города с его жителями непосредственно на месте производства работ.

4 октября 2019 года сотрудники аппарата Уполномоченного провели мониторинг доступности улицы Карла Маркса в Иркутске на предмет доступности городской среды для маломобильных категорий населения. В ходе мониторинга установлено, что далеко не везде, при наличии пешеходных переходов, тротуары оборудованы бордюрными пандусами. Возле трех зданий имеющиеся желоба ливневой канализации не оснащены



решетками для беспрепятственного передвижения инвалидных колясок. На нескольких участках тротуаров разобрано покрытие, при этом места проведения работ не огорожены, что создает опасность передвижения пешеходов. По результатам мониторинга Уполномоченный обратился в Администрацию города Иркутска для устранения выявленных нарушений.

#### **4.2. Обеспечение прав граждан с ограниченными возможностями**

Ежегодно к Уполномоченному обращаются граждане, имеющие ту или иную степень инвалидности, которые относятся к категории населения, нуждающегося в особой защите и внимании со стороны государства и которые не получают в полной мере положенные им льготы. Доход таких граждан, как правило, ниже среднего, а потребности в медицинском и социальном обслуживании значительно выше. По данным Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области, на 1 января 2020 года в регионе проживало 216 652 человека, имеющих инвалидность, что составляет 9% от общей численности населения области, в том числе 12 801 ребенок-инвалид в возрасте до 18 лет.

Обращения к Уполномоченному граждан, имеющих инвалидность, составляют значительную часть из общего числа обращений. В 2019 году в аппарат Уполномоченного поступило 224 жалобы от людей с ограниченными возможностями здоровья (в 2018 году – 188, 2017 году – 115).

Инвалидность присваивается по конкретному заболеванию, но всех граждан с ограниченными возможностями объединяет одно – нуждаемость в социальной поддержке и защите от государства.

Путь человека от начала и до момента установления инвалидности является нелегким. Зачастую у граждан возникают трудности и недопонимание с медицинскими организациями.

К Уполномоченному поступает значительное количество жалоб на поликлиники в момент обращения граждан за получением консультации по

установлению группы инвалидности либо в процессе подготовки направления на медико-социальную экспертизу.

В качестве примера приведем несколько обращений, поступивших к Уполномоченному.

*Гражданин Л., проживающий в г. Нижнеудинске, пишет: «После получения в июле тяжелой травмы, проведения лечения и т. д., в ноябре я был выписан из больницы. Как на момент выписки, так и на сегодняшний день самостоятельно ходить не могу. Также мне ежедневно необходимы катетер и мочеприемник, которые в г. Нижнеудинске отсутствуют, и их приходится доставлять из Иркутска. Документы, которые больница должна была направить на медико-социальную экспертизу в Бюро, до сих пор не поступили. По состоянию здоровья зарабатывать денежные средства я не могу и права на меры социальной поддержки, положенные гражданам с инвалидностью, у меня тоже нет».*

Вот в такой сложной ситуации оказался человек. Только после вмешательства Уполномоченного администрацией больницы было проведено служебное расследование, по результатам которого установлено несоблюдение сроков оформления направления на медико-социальную экспертизу. К лицам, допустившим данное нарушение, руководством применены меры дисциплинарного взыскания.

В целях недопущения подобной ситуации сроки оформления направления пациентов на медико-социальную экспертизу взяты на контроль руководством больницы.

*В обращении гражданина Н. сообщалось об отказе медицинской организации в предоставлении направления на медико-социальную экспертизу, и как следствие – лишение мер социальной поддержки. По инициативе Уполномоченного министерством здравоохранения Иркутской области проведена проверка, в результате которой гражданину Н. оформлено направление на медико-социальную экспертизу.*

*К Уполномоченному обратилась гражданка П. Она сообщила, что в декабре 2018 года у ее мужа случился инсульт, после которого у него отнялись нога, рука, он перестал передвигаться самостоятельно и разговаривать. В марте он начал проходить врачей для направления на медико-социальную экспертизу, и уже 4 месяца не может пройти окулиста (то в отпуске, то на больничном и т. д.), что повлекло нарушение права на социальное обеспечение. После вмешательства Уполномоченного администрация поликлиники ускорила решение вопроса, и в августе 2019 года гражданину установлена группа инвалидности.*

Помимо этого, по информации Главного бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области имеют место случаи некорректного заполнения врачебными комиссиями лечебных учреждений направлений на медико-социальную экспертизу (далее – МСЭ). Так, по результатам проверок за 2019 год было зафиксировано 379 случаев нарушений положений Приказа Минтруда России и Минздрава России от 31 января 2019 года № 52н/35н «Об утверждении перечня медицинских обследований, необходимых для получения клинико-функциональных данных в зависимости от заболевания в целях проведения медико-социальной экспертизы» (далее – Приказ № 52н/35н) медицинскими организациями, в адрес которых направлено 201 сигнальная карта, 112 межведомственных запросов сведений, разрабатывались программы дополнительного обследования граждан, что влекло за собой удлинение сроков проведения МСЭ.

В Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования Уполномоченным направлено 11 запросов в связи с нарушениями медицинскими организациями приказа № 52н/35н при направлении граждан на МСЭ, повлекшими затруднения в вынесении экспертного решения и удлинение сроков проведения освидетельствования.

Нарушения состояли преимущественно в отсутствии результатов экспериментально-психологического исследования, медико-логопедического исследования, а также отсутствии данных таких обследований, как

биохимического анализа крови, коагулограммы, дуплексного сканирования брахиоцефальных сосудов, акустической импедансометрии, отоакустической эмиссии, приема (осмотра, консультации) врача-офтальмолога с проведением визометрии, периметрии и офтальмоскопии.

Как и ранее в своих докладах Уполномоченный отмечает, что халатное отношение врачей в данном вопросе приводит к нарушению прав граждан по своевременному установлению инвалидности и получению социального обеспечения.

Продолжает также поступать большое количество обращений по вопросам отказа медицинских учреждений в оформлении направлений на МСЭ. Граждане должны знать, что они вправе требовать у медицинских сотрудников справку об отказе в направлении на МСЭ, в соответствии с которой они могут самостоятельно обратиться в бюро.

Согласно представленным Уполномоченному сведениям главного бюро МСЭ по Иркутской области в 2019 году зарегистрировано 557 обращений граждан со справками об отказе в направлении на МСЭ, выданными медицинскими организациями. Из них с целью установления группы инвалидности – 476, категории «ребенок-инвалид» – 81. Специалистами бюро проведены осмотры граждан и по их результатам составлены программы дополнительного обследования и проведения реабилитационных или абилитационных мероприятий, после выполнения которых рассмотрен вопрос о наличии ограничений жизнедеятельности: установлена группа инвалидности в 59 случаях, категория «ребенок-инвалид» – в 16.

Гражданину, признанному инвалидом, специалистами бюро (главного бюро, Федерального бюро), проводившими МСЭ, разрабатывается индивидуальная программа реабилитации или абилитации (ИПРА), которая содержит реабилитационные или абилитационные мероприятия, технические средства реабилитации, товары и услуги, как предоставляемые инвалиду бесплатно, так и оплачиваемые им либо другими лицами.

Технические средства реабилитации людей с ограничениями жизнедеятельности (далее – ТСР) – это те средства, которые необходимы для облегчения повседневной жизни людей с инвалидностью. Благодаря ТСР люди с инвалидностью могут существенно повысить качество своей жизни. Нередко инвалиды ждут ТСР, прописанные в ИПРА, месяцами, некоторые так и не получают их.

*К Уполномоченному на личный прием обратилась молодая девушка, инвалид I группы с ампутированной ногой, по поводу получения протеза. Заявительница пояснила, что в 2015 году ей был предоставлен модульный протез бедра, который не отвечал ее потребностям, а именно: протез не удобен в использовании, был тяжелым, нефункциональным и сильно ограничивал ее в движениях. Несмотря на данные ограничения в здоровье, заявительница ведет активный образ жизни, является студенткой медицинского вуза, ходит в походы и строит оптимистические планы на будущее. В 2019 году она обращалась по вопросу получения современного протеза в медико-социальную экспертизу, но Экспертным составом ФГБУ ФБ МСЭ Минтруда России (далее – Федеральное бюро) в этом ей было отказано, несмотря на положительное решение Бюро № 13 ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области».*

*Оценив доводы обратившейся, Уполномоченный направил письмо руководителю – главному эксперту по медико-социальной экспертизе Федерального бюро с просьбой вернуться к рассмотрению данного вопроса. По данному обращению было принято решение о целесообразности обеспечения заявительницы современным протезом, благодаря которому она сможет более свободно двигаться, заниматься спортом и испытывать как можно меньше ограничений.*

Всего в 2019 году в Федеральном бюро было отменено 3 решения в части рекомендации технических средств реабилитации в ИПРА инвалидов. В двух случаях отменены решения о рекомендации протезов с внешним источником энергии. Впоследствии одно из отмененных решений было

признано Федеральным бюро верным. В одном случае в ИПРА гражданина добавлена рекомендация в обеспечении ортопедической обувью.

Государство гарантирует бесплатное предоставление многих технических средств реабилитации. На практике же обеспечить инвалидов в полном объеме ТСП в необходимые сроки не получается.

*Так, гражданка К. в жалобе указала, что ее отец не обеспечен абсорбирующим бельем с августа 2019 года (дата обращения – 24 октября 2019 года). Она неоднократно обращалась в филиал Государственного учреждения – Иркутское региональное отделение Фонда социального страхования (далее – Фонд социального страхования), но там ссылаются на смену поставщика. По информации Фонда социального страхования, 15 октября 2019 года заключен контракт на поставку ТСП (подгузников) для обеспечения ими в 2019 году инвалидов. И только 1 ноября была осуществлена адресная доставка ТСП.*

*Или, например, обращение гражданина З., в котором он сообщил, что срок пользования модульного протеза голени истек в июле 2019 года, в связи с чем он обратился в филиал Фонда социального страхования с заявлением на обеспечение протезом. По информации Фонда социального страхования, по состоянию на 18 декабря 2019 года только проводятся работы по заключению контракта. Инвалид вынужден находиться в ожидании получения необходимого ему ТСП неопределенное количество времени.*

Необходимо отметить, что на ситуацию со своевременным предоставлением в полном объеме ТСП негативно влияет несколько факторов. Одним из них является несвоевременное заключение контрактов региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по Иркутской области и длительный срок проведения закупок, которые порой занимают более 40 дней. В то же время существует риск признания объявленных процедур закупок несостоявшимися ввиду отсутствия заявок на участие в закупках (в связи с отсутствием у потенциальных контрагентов необходимого количества ТСП),

ненадлежащего оформления документов участниками закупок, а также отмены объявленных процедур по предписанию контролирующих органов. Вследствие данной ситуации инвалиды получают отказ в предоставлении ТСР по причине того, что государственный контракт на приобретение ТСР еще не заключен.

Предлагаемый в качестве альтернативы механизм компенсации за самостоятельно приобретенные ТСР также требует совершенствования: далеко не каждый инвалид имеет такой уровень дохода, который давал бы возможность приобрести жизненно необходимые средства за свой счет. Кроме того, в случае самостоятельного приобретения ТСР компенсация рассчитывается исходя из крупнооптовых расценок поставщиков, которые могут отличаться от розничных цен в 2 раза.

По состоянию на 31 декабря 2019 года произведено расходов на компенсацию за самостоятельно приобретенные технические средства реабилитации (ТСР) и протезно-ортопедические изделия (ПОИ) 2 342 получателям на сумму 59 617,1 тыс. руб.

В почте Уполномоченного нередко жалобы, связанные с нарушением жилищных прав граждан с ограниченными возможностями здоровья. В своих докладах о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2018 году Уполномоченный констатировал, что в городе Братске отсутствует муниципальный жилой фонд, несмотря на значительное число граждан, состоящих на учете нуждающихся в предоставлении жилья, здесь нет жилых помещений маневренного фонда и жилых помещений, предназначенных для предоставления в пользование гражданам по иным основаниям. Сложившаяся ситуация позволяет сделать вывод, что работа по обеспечению соблюдения жилищных прав граждан органами местного самоуправления не осуществляется вообще, а ведение учета граждан, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, носит формальный характер и лишь дает неоправданную надежду жителям на решение их жилищных проблем.

*В адрес Уполномоченного поступило обращение от инвалида I группы гражданина Б., который пишет: «В декабре 2017 года мне ампутировали кисти рук и стопы ног. В передвижениях ограничен, нуждаюсь в посторонней помощи даже при передвижении на коляске. Проживаю с женой и ребенком в общежитии, комната находится на пятом этаже (лифта нет). Раковина и туалет общие на весь этаж, находятся в конце коридора. Душ общий на все общежитие, находится на первом этаже. Чтобы выйти на улицу нужна помощь как минимум двоих человек (чтобы спустить меня на коляске на первый этаж). Чтобы помыться нужно не только спуститься вниз, но и еще приходится каждый раз ездить в гости к знакомым, потому что в душе полная антисанитария, там просто невозможно мне помыться. Я обращался в соц. защиту, администрацию, ФСС, к мэру города, к губернатору области... Но никто никакой конкретики мне не говорит и нечем не могут мне помочь. Подскажите, пожалуйста, к кому мне обратиться за помощью. Но жить семьей из 3-х человек в комнате площадью 13 кв. м без воды, сан. узла, с очень малой вероятностью возможности помыться и выхода на улицу, просто невыносимо (при жаркой погоде в комнате температура поднимается выше 35 градусов)».*

В соответствии со статьей 57 ЖК РФ жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности, исходя из времени принятия таких граждан на учет. Заявитель состоит на учете граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, с 15 августа 2019 года на общих основаниях по категории инвалид I группы. Номер очередности – 2 493.

Учитывая, в каком положении находится данная семья и принимая во внимание условия проживания инвалида и несовершеннолетнего ребенка, Уполномоченный обратился к мэру города Братска С.В. Серебренникову с просьбой рассмотреть возможность предоставления жилья, максимально отвечающего потребностям инвалида.



По информации комитета по управлению муниципальным имуществом администрации города Братска, заявителю предоставлено жилое помещение по договору специализированного найма, расположенное на первом этаже, учитывая место работы супруги.

*Еще одно обращение поступило из Братска в интересах инвалида I группы по зрению гражданина Ш.: «Обращаюсь к вам с просьбой помочь решить проблему нашего друга, инвалида по зрению I группы, проживающего в г. Братске в квартире, которую снимает. Два года назад он ослеп, и все это время на инвалидную пенсию снимал жилье. А вчера его попросили освободить помещение в связи с продажей. И он просто не знает, что делать и где жить. Видимо, это был хороший вариант со съемной квартирой, т.к. 20.000 руб. его пенсии хватало на съем жилья и на жизнь. Согласно статьи 17 федерального закона от 24.11.1995 года № 181-ФЗ ему может быть предоставлено от государства жилое помещение по договору социального найма. И с помощью дочери бывшей жены они обращались в администрацию г. Братска. Но ему отказали, объяснив, что жилья нет. Человек в отчаянии, завтра его выбросят на улицу, а он даже не видит куда ему идти».*

Справедливым будет отметить оперативную работу сотрудников ОГБУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения г. Братска и Братского района», а также сотрудников комитета по управлению муниципальным имуществом администрации города Братска. С гражданином Ш. заключен договор на бесплатное социальное обслуживание на дому и предоставлено жилое помещение для временного проживания на условиях коммерческого найма, кроме того, он поставлен на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Положительный опыт администрации города Братска по данным ситуациям является примером для других муниципальных образований,

когда внимательное и всестороннее рассмотрение обращений улучшило условия проживания людей с инвалидностью.

Рекомендации министерству здравоохранения Иркутской области:

- усилить контроль за полнотой заполнения медицинских документов, а также для исключения подобных случаев проводить постоянную работу с председателями врачебных комиссий лечебных учреждений с привлечением сотрудников главного бюро МСЭ;

- принять максимальные меры по оперативному обследованию при направлении граждан на медико-социальную экспертизу;

- провести работу с участковыми терапевтами по выявлению и направлению граждан на медико-социальную экспертизу для установления инвалидности;

- принять меры по ускорению внедрения в практику электронного документооборота между лечебными учреждениями и учреждениями медико-социальной экспертизы;

- подготовить и утвердить стандарты медицинского обследования лиц, направляемых на МСЭ.

Исходя из анализа представленных в докладе проблемных вопросов, в целях обеспечения права граждан с ограниченными возможностями на рассмотрение Государственного учреждения – Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации вносятся следующие рекомендации:

- оперативно проводить работу по заключению контрактов по ТСР с истечением срока эксплуатации;

- рассмотреть вопрос денежной компенсации в случае приобретения путевки на санаторно-курортное лечение за счет инвалида.

### **4.3. О некоторых вопросах реализации мер социальной поддержки отдельным категориям граждан**

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Понятия «социальная поддержка» и «меры социальной поддержки» появились с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данные термины сменили использовавшийся долгое время термин «льготы». Под льготами следует понимать предоставление отдельным категориям гражданам благ и услуг бесплатно или с частичной оплатой их стоимости.

Основной причиной нормативного закрепления социальной поддержки стало то, что большинство льгот не были подкреплены материально и оставались лишь декларированными.

Все граждане, имеющие право на меры социальной поддержки, поделены на две группы, это федеральные и региональные льготники.

В Иркутской области за 2019 год предоставлено гражданам 85 мер социальной поддержки регионального значения. Предоставлено в соответствии с федеральным и областным законодательством 612 тыс. гражданам.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Б., инвалид II группы, по поводу отказа министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в назначении компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту диагностики и лечения в медицинские организации Иркутской области и обратно.*

*Рассмотрев обращение и приложенные к нему документы, а также проведя анализ правового регулирования в этой сфере, Уполномоченный не согласился с отказом и пришел к выводу, что сложившаяся ситуация стала следствием некорректной методики расчета уровня доходов заявительницы.*

*Так, с начала 2019 года она по состоянию здоровья направлялась в медицинские учреждения 5 раз, при этом единственным доходом Б. является пенсия, поэтому сумма затраченных средств на проезд туда и обратно для нее является значительной, а отказ в выплате компенсации ухудшает материальное положение заявительницы и лишает права на получение социальной выплаты, предусмотренной для оказания помощи гражданам, чей доход не превышает двукратной величины прожиточного минимума.*

*В один из месяцев на счет Б. поступила компенсация на оплату жилого помещения и коммунальных услуг за длительное время, и вся эта сумма, без разделения на количество месяцев, за которые она была начислена, вошла в расчет уровня среднедушевого дохода ее семьи. В результате уровень дохода превысил максимально допустимый для назначения необходимой заявителю компенсации.*

*Уполномоченным было направлено в адрес министра социального развития, опеки и попечительства Иркутской области Владимира Родионова заключение, которым рекомендовано внести изменения в ведомственный приказ, регулирующий порядок предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Иркутской области.*

*Профильное министерство поддержало позицию Уполномоченного. Приказом от 11 октября 2019 года № 53-280/19-мпр были внесены необходимые изменения.*

При рассмотрении такого рода жалоб необходимо отметить несовершенство нормативно-правовых актов региона.

*К Уполномоченному поступило коллективное обращение граждан, в котором они сообщали о незаконных действиях со стороны сотрудников Иркутского детского дома-интерната № 2 для умственно отсталых детей в сфере финансовых отношений, что, по их мнению, нарушало права и детей, и родителей.*

*Рассмотрев обращение, Уполномоченный пришел к выводу, что дети-инвалиды обладают правом на бесплатное социальное обслуживание в государственной системе социальных служб, перевод их пенсионных дел из одного территориального органа Пенсионного фонда России в другой был произведен при отсутствии на то законных оснований, а понуждение родителей к заключению соглашения о выплате алиментов на содержание несовершеннолетних детей неправомерно.*

*По информации прокуратуры, прокурором Свердловского района г. Иркутска внесено представление директору дома-интерната в связи с неправомерным переводом пенсионных дел детей в другой орган Пенсионного фонда России.*

*Судом апелляционной инстанции было отменено решение мирового судьи, удовлетворившего ранее требования администрации дома-интерната о взыскании алиментов с родителей, чьи дети находятся в этом учреждении. Суд учел аргументы, о которых, в том числе, говорил Уполномоченный в своих разъяснениях заявителям.*

Меры социальной поддержки требуются для обеспечения социальной защищенности граждан, находящихся в сложных жизненных ситуациях, с которыми без посторонней помощи они справиться не могут. Министерству

социальной защиты, опеки и попечительства Иркутской области необходимо более внимательно и адресно рассматривать такого рода обращения.

#### **4.4. Право на социальное обслуживание граждан**

Каждый год в Иркутской области растет количество граждан, нуждающихся в социальных услугах. По итогам 2019 года услуги в учреждениях социального обслуживания получили 222,9 тыс. человек.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, на 1 января 2020 года инфраструктура областных государственных учреждений социального обслуживания состоит из 88 объектов.

Получателями социальных услуг являются граждане пожилого возраста и инвалиды, в том числе дети-инвалиды, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица без определенного места жительства и иные категории граждан.

По состоянию на 1 января 2020 года в стационарных учреждениях социального обслуживания на социальном обслуживании находилось 4 295 граждан, в том числе:

- в детских домах-интернатах для умственно отсталых детей – 561 человек;
- психоневрологических интернатах – 2 123 человека;
- домах-интернатах для престарелых и инвалидов – 1 611 человек.

Очередность в стационарные учреждения социального обслуживания отсутствует.

Но судя по статистике обращений граждане сталкиваются с рядом проблем как при оформлении на социальное обслуживание, так и во время его получения.

*К Уполномоченному поступило обращение от матери инвалида I группы: «Мой сын находится на социальном обслуживании на дому с*

*августа 2018 года. По состоянию здоровья он не может самостоятельно себя обслуживать, а социальный работник посещает его только в рабочие дни. В выходные и праздники он находится один, а в жилом помещении, где он проживает, печное отопление. В связи с преклонным возрастом и тяжелыми заболеваниями мы не в силах осуществлять уход за сыном. Мы обращались в органы опеки, но нам отказали в устройстве сына в интернат».*

*Уполномоченный обратился к министру социального развития, опеки и попечительства Иркутской области об устройстве инвалида в стационарное учреждение социального обслуживания. По результатам рассмотрения вопрос был решен в кратчайшие сроки, гражданину предоставлено место в доме-интернате.*

*А вот пример межрегионального сотрудничества. К Уполномоченному с просьбой оказать содействие гражданке З., являющейся инвалидом II группы и находящейся в трудной жизненной ситуации, обратилась Уполномоченный по правам человека в Московской области.*

*Как следует из обращения, в семье гражданки З. произошла трагедия – дочь, с которой гражданка З. проживала в г. Москве, приговорена к лишению свободы. Гражданка З. осталась одна. В силу преклонного возраста, ампутации ноги и множества хронических заболеваний она нуждается в постоянном постороннем уходе. Но несмотря на это ее родственники обманным путем перевезли из Москвы в Нижнеудинск в неблагоустроенный дом.*

*Благодаря взаимодействию Уполномоченного и сотрудников ОГБУСО «Комплексный центр социального обслуживания населения Нижнеудинского района», министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области удалось оперативно решить вопрос об оказании социальных услуг гражданке З. в учреждении социального обслуживания в стационарной форме.*

За 2019 год министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области выдано 589 направлений гражданам, признанным нуждающимися в социальном обслуживании в стационарной форме, из них:

- в дома-интернаты для престарелых и инвалидов – 349 человек;
- психоневрологические интернаты – 180 человек;
- детские дома-интернаты для умственно отсталых детей – 60 человек.

В 2019 году к Уполномоченному поступило большое количество обращений проживающих в ОГБУСО «Гулюшкинский психоневрологический интернат» (далее – интернат).

*Например, обращение гражданина А., проживающего в интернате, по вопросу восстановления дееспособности.*

*Или обращение гражданина К. с просьбой помочь отказаться от социального обслуживания в вышеуказанном учреждении.*

*Другим примером может служить обращение гражданина С. по вопросу отказа от получения социальных услуг, а также возврата документов, находящихся в интернате.*

*Обращения были тщательно изучены Уполномоченным и проработаны совместно с министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, а также непосредственно с интернатом. Все обращения были удовлетворены.*

Снижение уровня ответственности молодых членов семьи за старшее поколение приводит к росту числа одиноких граждан. Возрастает потребность в предоставлении людям преклонного возраста социального обслуживания и социальных услуг со стороны государства и общественных организаций социальной направленности.

Так, в минувшем году к Уполномоченному поступили обращения одиноких граждан по вопросам социального обслуживания на дому. Анализ обращений показывает, что многие из них не знают своего права на бесплатное социальное обслуживание.



Вместе с тем еще в сентябре 2017 года были внесены изменения в Постановление Правительства Иркутской области от 8 мая 2015 года № 229-пп «Об установлении категорий граждан, которым социальные услуги предоставляются бесплатно», в соответствии с которыми на территории Иркутской области ветеранам Великой Отечественной войны, инвалидам Великой Отечественной войны, инвалидам I и II групп, а также гражданам, которым присвоен статус детей Великой Отечественной войны, предоставляется право на получение социальных услуг в форме социального обслуживания на дому бесплатно.

Для оказания социальных услуг в форме социального обслуживания на дому гражданам, проживающим на территории Иркутской области, функционирует 32 комплексных центра социального обслуживания населения.

На дому получателям социальных услуг предоставляются социально-бытовые, социально-методические, социально-педагогические, социально-правовые услуги, а также услуги в целях повышения коммуникативного потенциала граждан пожилого возраста, в соответствии с индивидуальными программами предоставления социальных услуг.

За 2017 год социальные услуги на дому предоставлены 13 065 получателям социальных услуг, из которых 6 732 человека – инвалиды.

За 2018 год социальные услуги на дому предоставлены 14 760 получателям социальных услуг, из которых 7 684 человека – инвалиды.

За 2019 год социальные услуги на дому предоставлены 15 087 получателям социальных услуг, из которых 8 132 человека – инвалиды.

По таким обращениям Уполномоченный незамедлительно связывается с комплексными центрами социального обслуживания по месту нахождения заявителя с просьбой осуществить выезд сотрудников для установления нуждаемости и оказания необходимой социальной помощи.

Не последнюю роль в предоставлении социальных услуг играет деятельность некоммерческих организаций социальной направленности и

социальных предпринимателей, которая помогает не только решить целый комплекс актуальных социальных проблем, но также уменьшить финансовую нагрузку на бюджет и повысить социальную и экономическую активность граждан.

По состоянию на 1 января 2020 года в реестр поставщиков социальных услуг Иркутской области включены шесть негосударственных организаций:

- Иркутское областное отделение Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест»;
- Автономная некоммерческая организация Центр социального обслуживания «Милосердие»;
- Благотворительный фонд «Оберег»;
- Фонд развития социальной сферы «Содействие»;
- Ассоциация поставщиков социальных услуг;
- Иркутская областная общественная организация инвалидов детства «Надежда».

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.

Коечный фонд филиала Благотворительного фонда «Оберег» определен на 75 человек одновременно.

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, получении медицинской

помощи, оформлении инвалидности, пенсии, получении психологической и правовой помощи.

За 2019 год временный приют получили 202 человека.

Исходя из анализа представленных в докладе проблемных вопросов, в целях обеспечения права граждан на социальное обслуживание на рассмотрение министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области вносятся следующие рекомендации:

– проработать вопросы о введении лицензирования учреждений всех форм собственности, осуществляющих долговременный (стационарный) уход за пожилыми людьми и инвалидами;

– проработать вопрос внедрения «выявительного» принципа предоставления гражданам социальных услуг, в том числе социальной помощи.

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

В 2019 году возросло количество письменных, устных и телефонных обращений по вопросам пенсионного обеспечения и социальной поддержки пенсионеров. Если в 2017 году таких обращений было 38, в 2018 году – 92, то в 2019 году уже 155. В обращениях поднимались вопросы о низком размере страховых пенсий, неправильном исчислении размера пенсий, об отказе в назначении страховых пенсий, о высоких размерах удержаний из пенсий и др. Обратившиеся к Уполномоченному зачастую 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, их пенсия не выполняет свою роль – компенсации утраченного заработка. То есть пенсионеры, которые обращаются к Уполномоченному, 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 2019 года составил 14 633 руб. (в 2018 году – 13 820,61 руб.). По данным сайта <https://infotables.ru/statistika>, средняя пенсия в Иркутской области составила 14 531,4 руб. В Российской Федерации, по данным сайта <https://infotables.ru/statistika>, средняя пенсия в 2019 году составила 14 102,1 руб. (в 2018 году – 13 323,1 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 до уровня прожиточного минимума пенсионера в соответствии с правилами Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Законом Иркутской области от 30 октября 2018 года № 82-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2019 год» этот показатель составлял 8 841 руб. В целом по Российской Федерации величина прожиточного минимума пенсионера на 2019 год составляла 8 846,0 руб. (статья 8 Федерального закона от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»). В 2019 году в Иркутской области получали федеральную социальную доплату к пенсии 44 158 человек, из них проживающие в северных территориях Иркутской области – 5 286 человек. На эти цели из федерального бюджета было направлено 2 408 085,6 тыс. руб.

По данным Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области в 2019 году территориальными органами пенсионного обеспечения Иркутской области отказано в назначении пенсии 4 389 лицам, а это составляет 11,5% от количества обратившихся за назначением пенсии. По заявлению экс-председателя Правления Пенсионного фонда Российской Федерации А.В. Дроздова, в России в 2019 году отказано в назначении

пенсии чуть больше, чем 1% из обратившихся за пенсией (возможно, он имел в виду только страховую пенсию по старости) (см. сайт <https://oreanda.ru/qosudarstvo/>). В любом случае возникает необходимость проанализировать причины отказа в назначении пенсии в 2019 году территориальными органами пенсионного обеспечения Иркутской области, поскольку процент отказа в назначении пенсии по России значительно ниже.

Все обращения о несогласии пенсионеров с размером пенсии, об отказе в назначении пенсии, поступившие к Уполномоченному, проверялись с участием специалистов Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области. По отдельным обращениям были выявлены нарушения пенсионных прав граждан и приняты соответствующие меры к их восстановлению.

*К Уполномоченному по правам человека поступила жалоба гражданина В. на неправомерные действия руководства территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области в связи с принятием решения об отмене компенсационной выплаты по уходу за нетрудоспособным лицом.*

*Уполномоченный обратился к руководству Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области с просьбой проверить законность принятого решения, обратив внимание на условия назначения компенсационных выплат, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июня 2007 года № 343. По итогам проверки решение территориального органа пенсионного обеспечения было признано незаконным и необоснованным, поэтому отменено. Принято решение о восстановлении гражданину В. компенсационных выплат с 1 февраля 2019 года по 31 марта 2019 года.*

*К Уполномоченному обратился гражданин М. с просьбой о защите пенсионных прав. По мнению заявителя, территориальным органом пенсионного обеспечения неверно определен размер его пенсии. Уполномоченный направил заявление в Отделение Пенсионного фонда России*

*по Иркутской области для рассмотрения по существу, обратив внимание руководства Отделения на доводы заявителя.*

*Проверка пенсионного дела гражданина М. показала, что при назначении пенсии не был выбран наиболее выгодный вариант расчета среднемесячной заработной платы, что привело к занижению размера пенсии. Руководством Отделения поручено территориальному органу пенсионного обеспечения осуществить перерасчет размера пенсии заявителя с даты назначения пенсии, а именно, с 8 марта 2014 года. Сумма доплат была перечислена на счет гражданина М.*

*В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина Г. с жалобой на неисполнение территориальным органом пенсионного обеспечения решения суда, которым были удовлетворены его исковые требования о перерасчете размера пенсии в сторону увеличения.*

*Уполномоченный обратился по данному вопросу к руководству Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области. Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области направило ответ в адрес Уполномоченного, в котором сообщается, что в настоящее время решение суда от 27 декабря 2018 года исполнено. Гражданину Г. осуществлена доплата дополнительно начисленных сумм пенсионных выплат за период с 1 октября 2017 года по 30 июня 2019 года в размере 94 163, 58 рублей. Денежные средства перечислены на лицевой счет, открытый в кредитном учреждении.*

*К Уполномоченному обратилась гражданка К. с просьбой о защите пенсионных прав. По мнению заявительницы, территориальным органом Пенсионного фонда России по Иркутской области необоснованно отказано в перерасчете размера пенсии с учетом использования коэффициентов за периоды ухода за детьми до достижения ими возраста полутора лет.*

*Уполномоченный обратился к руководству Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области с просьбой о проверке законности отказа в перерасчете размера пенсии. Проверка показала, что*

*территориальным органом пенсионного обеспечения незаконно отказано в перерасчете размера пенсии. Ситуация с перерасчетом пенсии была исправлена. Размер пенсии в результате перерасчета был увеличен на 323 руб. 31 коп. и составил с 1 апреля 2019 года 17 226 руб. 59 коп. За период с 1 апреля по 30 сентября 2019 года гражданке К. была начислена доплата в сумме 1 939 руб. 86 коп. Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области заявительнице принесены извинения.*

*К Уполномоченному обратилась гражданка Б. с просьбой о защите ее права на пенсию. Гражданка Б. переехала на постоянное место жительства в Россию из Республики Узбекистан. В ответ на ее обращение в территориальный орган пенсионного обеспечения о назначении страховой пенсии было принято решение об отказе в назначении пенсии по причине отсутствия необходимых документов о трудовой деятельности. Запросы территориального органа пенсионного обеспечения необходимых документов не приносили положительных результатов.*

*Уполномоченный по правам человека в Иркутской области обратился по данному вопросу к своему коллеге в Республике Узбекистан. Уполномоченный по правам человека в Республике Узбекистан Улугбек Муххамадиев в кратчайшие сроки выполнил просьбу коллеги из России и направил необходимые документы, характеризующие трудовую деятельность гражданки Б. На основании присланных документов территориальным органом пенсионного обеспечения был решен вопрос о назначении пенсии гражданки Б. с 26 ноября 2018 года. Пенсионные выплаты за период с 26 ноября 2018 года по 31 мая 2019 года перечислены на лицевой счет гражданки Б. в кредитном учреждении в мае 2019 года.*

*В прошедшем году Уполномоченный выступал защитником прав пенсионеров на минимальный доход, необходимый для них и членов их семьи при удержании денежных сумм Федеральной службой судебных приставов по Иркутской области.*

*К Уполномоченному обратился пенсионер М. с жалобой на удержания денежных сумм из его пенсии Федеральной службой судебных приставов по Иркутской области. Гражданин жаловался на то обстоятельство, что у него не остается средств к существованию.*

*Уполномоченный обратился в Управление Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области с рекомендациями о снижении размера удержаний из пенсии гражданина. Так, Федеральным законом «Об исполнительном производстве» установлен максимальный предел удержаний из заработной платы и иных доходов (не более 50%). При определении размера удержаний из пенсии, являющейся для пенсионера единственным источником существования, судебные приставы-исполнители обязаны, в том числе, учитывать принцип неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования самого пенсионера-должника и членов его семьи. Именно такой подход реализуется судебной практикой, что отражено в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2017 года. Рекомендации Уполномоченного были выполнены. Судебным приставом-исполнителем принято решение о снижении размера удержания из пенсии гражданина М. с 50% до 10%, которое принято к исполнению Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области.*

*К Уполномоченному обратился гражданин Л. с жалобой на действия судебных приставов, которые в ходе осуществления исполнительных действий, не учитывая материальное положение заявителя, определили размер взысканий из его доходов – 50%.*

*Уполномоченный обратился в Управление Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области с рекомендацией об изменении процента удержаний из дохода гражданина Л. Рекомендации Уполномоченного были выполнены. Постановлением судебного пристава-*



*исполнителя от 27 августа 2019 года процент удержаний из пенсии заявителя снижен до 20%.*

*В ходе рассмотрения жалоб в 2019 году Уполномоченным были восстановлены и другие социальные права пенсионеров.*

*К Уполномоченному обратился гражданин В. с жалобой на отказ Областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по городу Усть-Илимску и Усть-Илимскому району» в выдаче уведомления об отнесении его семьи к категории семей, получающих меры социальной поддержки. Запрашиваемый документ был необходим заявителю для постановки на учет граждан, нуждающихся в получении лесоматериала для возведения жилого дома.*

*Ранее семья гражданина В. получила земельный участок для жилищного строительства как многодетная семья. После достижения детьми совершеннолетия семья заявителя была исключена из категории многодетных семей, имеющих право на получение мер социальной поддержки. Данное обстоятельство автоматически лишило семью воспользоваться правом на получение в льготном порядке лесоматериала на строительство жилого дома. По жалобе гражданина В. Уполномоченный обратился к министру социального развития, опеки и попечительства Иркутской области В.А. Родионову и акцентировал его внимание на том обстоятельстве, что с достижением детей совершеннолетнего возраста уровень жизни семьи заявителя кардинально не изменился, так как дети обучаются по очной форме обучения в образовательных учреждениях, и на этом основании семья получает государственную социальную помощь. Получение государственной социальной помощи семьей заявителя, в свою очередь, является основанием для решения вопроса о постановке его на учет в целях получения лесоматериала для строительства жилого дома. Доводы Уполномоченного были приняты во внимание. Заявителю было выдано соответствующее удостоверение, и он был поставлен на учет для получения лесоматериала.*

*К Уполномоченному обратилась гражданка С. с жалобой на нарушение почтой сроков доставки пенсии. Уполномоченный предложил руководителю управления Федеральной почтовой связи Иркутской области проверить изложенные в заявлении факты. После проведенной проверки за причиненные неудобства заявительнице принесены извинения от лица ФГУП «Почта России». С почтальонами участка доставки пенсии проведен внеплановый инструктаж.*

Вызывают большую тревогу многочисленные случаи злоупотреблений при переводе пенсионных накоплений граждан, проживающих на территории области, в акционерное общество «НПФ «Будущее», о чем имеются сообщения и в средствах массовой информации. По данным прокуратуры Иркутской области, в 2019 году была проведена проверка исполнения законодательства при реализации органами Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области и негосударственными пенсионными фондами функций по социальному обеспечению граждан. В защиту прав граждан, чьи пенсионные накопления без их согласия были переведены в негосударственные пенсионные фонды, прокурорами направлено 93 исковых заявления (46 удовлетворено, остальные – на рассмотрении). Работа на данном направлении продолжается.

В интересах пенсионеров органами прокуратуры предъявлялись иски о признании решений управлений Пенсионного фонда Российской Федерации незаконными, о взыскании стоимости проезда их к месту отдыха и обратно. Так, удовлетворены исковые требования прокурора города Бодайбо в интересах 43 неработающих пенсионеров, получивших компенсации расходов, связанных с их проездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей к месту отдыха и обратно, на сумму 907 тыс. руб.

Исходя из анализа представленных в докладе проблемных вопросов, в целях обеспечения права граждан на пенсионное страхование и социальную поддержку Уполномоченный рекомендует:

– Отделению Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области проанализировать причины отказов в назначении пенсии в 2019 году и выявить причины большего процента отказов в назначении пенсии по сравнению с Российской Федерацией в целом; направить информацию Уполномоченному, а при необходимости принятия дополнительных мер – в Правительство Иркутской области;

– территориальным органам пенсионного обеспечения провести анализ допущенных ошибок при назначении и расчете пенсий и довести до сведения сотрудников;

– Отделению Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области проанализировать причины нарушений законодательства при переводе пенсионных накоплений граждан, проживающих на территории области, в акционерное общество «НПФ «Будущее», которые были выявлены прокуратурой, и принять соответствующие меры, направленные к исключению в будущем таких нарушений;

– 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.

#### **4.6. О некоторых вопросах транспортного обеспечения граждан**

Доступность транспортных услуг относится к числу важнейших аспектов, определяющих качество жизни населения и экономическое развитие территории. К сожалению, транспортная доступность – одна из самых больших проблем для жителей отдаленных территорий, а таких на карте Иркутской области немало.

На сегодняшний день во многих населенных пунктах отсутствует регулярное автобусное сообщение между поселениями в границах муниципальных районов. Доступность транспортной инфраструктуры для населения жизненно необходима: из-за ее отсутствия жители отдаленных территорий поставлены в неравные условия с жителями районов и городов. Помимо всего существует реальная угроза нарушения их прав на охрану здоровья и получение своевременной медицинской помощи, получение информации в виде необходимых справок, а элементарная поездка в поликлинику становится испытанием для пенсионеров, инвалидов и граждан с детьми. Кроме того, они вынуждены дополнительно тратить денежные средства на проезд по необоснованным тарифам, подвергая риску жизнь и здоровье при поездках на попутном транспорте. Такое неравенство дискриминирует и приводит к нарушению прав граждан по признаку места жительства.

Ежегодно к Уполномоченному поступают жалобы граждан на отсутствие автомобильного транспорта общего пользования. К сожалению, такие обращения долгое время остаются на контроле Уполномоченного в связи с бездействием органов местного самоуправления.

*К Уполномоченному поступило обращение от жителей д. Петрограновка по поводу отсутствия общественного транспорта. Из письма следует, что в деревне проживает более 60 семей, в составе которых есть и малолетние дети, и престарелые граждане, и люди с ограниченными возможностями здоровья. Необходимые для решения повседневных вопросов учреждения (администрация муниципального образования, фельдшерский пункт, школа) расположены в с. Укыр на удалении более 12 км от деревни. Расстояние до административного центра (п. Бохан) – более 40 км, именно здесь находятся объекты здравоохранения, социально значимые объекты и т. п.*

*В соответствии с подпунктом 7 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации*

*местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению, организация транспортного обслуживания населения отнесены к вопросам местного значения. В этой связи решение вопроса о доступности проезда на межмуниципальных маршрутах между поселениями в границах муниципального района независимо от форм собственности находится в полномочиях администрации муниципального образования «Боханский район».*

*Уполномоченный неоднократно обращался на имя главы администрации с просьбой принять меры по обеспечению жителей деревни муниципальным транспортом. К сожалению, только спустя полгода был получен ответ за подписью заместителя мэра, в котором сообщается о проведении исследования пассажиропотока по остановочному пункту в д. Петрограновка, после чего будет проведен электронный аукцион на право заключения муниципального контракта по перевозке пассажиров. Данное обращение остается на контроле Уполномоченного.*

*Или такое обращение: «Мы ...проживаем в селе Хомутово, в нашей части села проживает много детей школьного возраста. В связи с тем, что у нас нет рядом остановки школьного автобуса, дети вынуждены 2 км идти по неосвещенной дороге. Письма были направлены и в администрацию, и в школу. Просим слезно помогите нам...»*

Обозначенный вопрос ставил под сомнение доступность среднего образования, так как родители вынуждены были делать выбор между здоровьем и безопасностью ребенка и присутствием на уроках. Вопрос организации подвоза детей и внесение изменений в схему движения школьного автобуса находится в полномочиях образовательной организации.

По инициативе Уполномоченного в целях внесения изменений в схему и график движения школьного автобуса рабочей группой было проведено обследование дорожных условий. После выполнения всех запланированных

мероприятий и устранения выявленных недостатков организовано движение школьного автобуса по необходимому маршруту.

*Аналогичное обращение поступило из Тулунского района. Заявители писали: «...в школу подвозят детей из трех деревень, расстояние от каждой примерно 25 км, но почему-то подвозить собрались детей из одной деревни. В нашей и соседней обучается 15 школьников, а нас, родителей, пытаются обязать писать отказы от детского лагеря мотивируя (в устной форме через детей) тем, что на наши деревни им не выделяют бензин. От данного безразличия просто опускаются руки, как объяснять детям о том, что все равны. Просим Вас разобраться, так как считаем, что наших детей ущемляют в их правах на труд, образование, отдых».*

Функции и полномочия учредителя указанной образовательной организации от имени муниципального образования «Тулунский район» осуществляет комитет по образованию администрации Тулунского муниципального района.

По запросу Уполномоченного данный вопрос был взят на контроль комитета.

Ежегодно к Уполномоченному поступают обращения жителей Иркутской области по поводу нарушения права на льготный проезд в автомобильном транспорте общего пользования. На отдельных территориях области наблюдается дискриминация граждан, имеющих право на льготы при пользовании пассажирским транспортом, по признаку места жительства, что приводит к нарушению прав граждан, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

На сегодняшний день в реестре межмуниципальных маршрутов Иркутской области, который ведется министерством жилищной политики, энергетики и транспорта, значится 230 маршрутов пригородного сообщения, включая сезонные (садоводческие) маршруты, и 128 маршрутов междугородного сообщения.

Согласно информации, предоставленной министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, перевозки пассажиров льготных категорий граждан осуществляются по 174 маршрутам пригородного сообщения, междугородного сообщения и сезонным (садоводческим) маршрутам.

В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» существует два вида перевозок – регулярные перевозки по регулируемым тарифам или регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам.

Регулярные перевозки по регулируемым тарифам осуществляются с применением тарифов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, и предоставлением всех льгот на проезд, утвержденных в установленном порядке. Регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам осуществляются с применением тарифов, установленных перевозчиком. При осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам перевозчики не обязаны предоставлять льготы на проезд, но вместе с тем имеют такое право при условии согласования размеров компенсации недополученных доходов, связанных с предоставлением таких льгот, предоставляемых из бюджета Иркутской области.

С целью организации перевозок льготных категорий граждан министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области в адрес перевозчиков направляет письма с просьбой организовать перевозку льготных категорий граждан на обслуживаемых ими маршрутах. В настоящее время действующее законодательство не предусматривает принятия административных мер к перевозчикам, которые отказываются от перевозки льготных категорий граждан.

Рекомендации органам местного самоуправления:

- в целях обеспечения прав граждан на доступность общественного транспорта разработать план развития транспортной инфраструктуры;
- регулярно осуществлять мониторинг пассажиропотоков на всех направлениях.

## **5. Право на труд**

### **5.1. Защита права на труд**

#### **О некоторых вопросах соблюдения трудовых прав граждан**

Защита трудовых прав граждан является одним из важнейших направлений деятельности Уполномоченного. В прошедшем году к Уполномоченному поступило 174 обращения по вопросам нарушения трудовых прав граждан. Из них 14 коллективных жалоб, поданных от имени 238 работников.

Таким образом, количество лиц, обратившихся в 2019 году к Уполномоченному по вопросам нарушения трудовых прав, составило 398 человек. Подавляющее большинство обращений касалось нарушений прав граждан в сфере оплаты труда, вопросов приема на работу и увольнения. Из общей массы обращений особо следует выделить жалобы по вопросам нарушения права на безопасные условия труда и социального обеспечения в связи с утратой гражданами здоровья, профессиональной трудоспособности вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, а также нарушения порядка проведения специальной оценки условий труда.

По всем поступившим обращениям Уполномоченным были приняты меры, направленные на восстановление нарушенных трудовых прав граждан и бесплатное оказание юридической помощи. На протяжении ряда лет в своих ежегодных Докладах Уполномоченный подчеркивает необходимость



решения первоочередной задачи в сфере реализации права на труд – сокращения и ликвидации задолженности по заработной плате перед работниками организаций всех видов собственности, а также с удовлетворением отмечает, что совместными усилиями контрольно-надзорных органов, органов исполнительной власти региона и местного самоуправления в прошедшем году удалось добиться значительного снижения размера просроченной задолженности по заработной плате.

По информации Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области (далее – Иркутскстат) на 1 января 2020 года размер просроченной задолженности по заработной плате по наблюдаемому кругу предприятий составил 9 109 тыс. руб. перед 122 работниками, что практически в 3 раза меньше показателя 2018 года.

Основная часть указанной задолженности в размере 6,6 млн руб. сложилась в двух организациях частной формы собственности – ПОУ «Братская ОТШ ДОСААФ России» и ОАО «Санаторий Братское Взморье». Остальные 2,4 млн руб. приходятся на предприятие, признанное несостоятельным (банкротом), – МУП «Городское хозяйство» Нижнеилимского района.

Причиной невыплаты работникам задолженности по заработной плате является отсутствие у организаций собственных средств. По итогам прошедшего года наблюдается также положительная тенденция снижения размера «теневой» задолженности по заработной плате.

Так, по информации прокуратуры Иркутской области в результате мер прокурорского реагирования в прошедшем году были погашены долги по зарплате на сумму более 160 млн руб. Выявлена 31 организация, имеющая долги по зарплате в размере 217,8 млн руб. (в 2018 году – 39, на сумму 238,4 млн руб.). В настоящее время остались непогашенными долги по зарплате на сумму свыше 200 млн руб.

Следственными подразделениями Следственного Управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области в

2019 году было возбуждено 18 уголовных дел по признакам преступления, предусмотренного статьей 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, что выше показателей прошлого года. В суд направлено 5 уголовных дел по фактам невыплаты заработной платы.

По сведениям Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, в 2019 году было возбуждено 2 278 исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате на общую сумму задолженности 129 474 тыс. руб. (для сравнения: в 2018 году – 2 319 исполнительных производств на сумму 191 338 тыс. руб.). Количество исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате, находившихся в производстве в 2019 году, составило всего 3 071 производство на сумму 182 198 тыс. руб. (2018 год: 3 804 исполнительных производств на сумму 310 359 тыс. руб.).

Таким образом, в сравнении с 2018 годом размер взысканной судом задолженности по заработной плате в пользу граждан уменьшился в 2019 году на 61,8 млн руб., а общий размер задолженности в сравнении с 2018 годом уменьшен практически в 2 раза.

В результате фактического исполнения судебных решений 1 820 человек реально получили заработную плату на общую сумму 100 617 тыс. руб. На 1 января 2020 года еще не исполнены судебные решения о взыскании задолженности по заработной плате в пользу работников в размере 81,5 млн руб. Следует отметить, что рекомендации Уполномоченного, высказанные в ежегодном Докладе за 2018 год, о необходимости принятия мер по недопущению и погашению задолженности в организациях, финансируемых из бюджетов различных уровней, были восприняты. В 2019 году таких должников не имелось.

Однако, несмотря на положительную динамику снижения просроченной задолженности по заработной плате, проблема соблюдения права на получение своевременно и в полном объеме заработной платы все

еще актуальна для многих жителей нашей области, особенно работающих в организациях малого предпринимательства (включая микропредприятия).

*В прошедшем году к Уполномоченному обратились работницы ООО «Новая Заря» Тайшетского района Е. и Е. по вопросу нарушения трудовых прав. Уполномоченный, усмотрев в действиях работодателя грубые нарушения трудовых прав граждан, направил обращения в Государственную инспекцию труда в Иркутской области для проведения проверки и привлечения руководителя общества к административной ответственности. По итогам проведенной проверки доводы Уполномоченного подтвердились в полном объеме. Установлено, что в нарушение части 6 статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) заработная плата выплачивалась работникам один раз в месяц.*

*С работницей Е. работодателем не был заключен официальный трудовой договор, несмотря на факт осуществления ею трудовой деятельности и получения заработной платы в ООО «Новая Заря». Размер заработной платы локальным актом не установлен, заработная плата выплачивалась по устной договоренности с работником.*

*За совершение правонарушений, предусмотренных частями 4, 6 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) (уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем, невыплата или неполная выплата в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений), директор ООО «Новая Заря» привлечен к административной ответственности.*

*По информации прокуратуры Иркутской области, в декабре 2019 года ООО «СибФорестТрейд» Усть-Удинского района погасило задолженность по заработной плате в размере 783,5 тыс. руб. перед 117 работниками после*

*вмешательства прокуратуры. Надзорный орган внес в адрес руководителя компании постановление о возбуждении дела об административных правонарушениях по части 6 статьи 5.27 КоАП РФ и направил на рассмотрение в Государственную инспекцию труда в Иркутской области.*

*Прокуратурой города Бодайбо при проведении проверки соблюдения требований трудового законодательства в МУП «Тепловодоснабжение п. Перевоз» было установлено, что на данном предприятии 27 работникам не выплачена заработная плата за два месяца 2019 года. Задолженность перед работниками составила более 1,2 млн руб. В целях восстановления нарушенных трудовых прав работников прокуратурой района в адрес руководителя МУП «Тепловодоснабжение п. Перевоз» внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства. Кроме того, в отношении руководителя МУП «Тепловодоснабжение п. Перевоз» вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 6 статьи 5.27 КоАП РФ. Благодаря прокурорскому вмешательству задолженность по заработной плате перед работниками МУП «Тепловодоснабжение п. Перевоз» была полностью погашена.*

В целях координации работы по снижению неформальной занятости в Иркутской области действует Межведомственная комиссия по снижению неформальной занятости. В результате принятых мер в 2019 году в организациях Иркутской области погашена задолженность по заработной плате на сумму 147,6 млн руб. перед 2 086 работниками. Из числа должников вышли 40 организаций и 1 индивидуальный предприниматель.

Уполномоченный отмечает особую роль в деятельности указанной комиссии региональной налоговой службы.

Областным Правительством совместно с Управлением Федеральной налоговой службы по Иркутской области сформирован план мероприятий, направленных на снижение неформальной занятости на 2017 – 2020 годы (распоряжение Правительства Иркутской области от 12 июня 2017 года №

385-рп) с учетом отраслевой направленности и специфики хозяйствующих субъектов.

В 2018 – 2019 годах налоговыми органами региона в тесном взаимодействии с Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики проводилась работа по легализации «теневой» заработной платы. Ежегодная работа налоговых органов по легализации заработной платы ориентирует работодателей на отражение в налоговой отчетности заработной платы не ниже среднеотраслевой величины с учетом видов экономической деятельности, а также не ниже минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ), установленного на соответствующий год.

В 2018 году в список работодателей, отразивших в отчетности по страховым взносам за 2017 год заработную плату ниже среднеотраслевых показателей, вошло более 10 тыс. работодателей, в том числе 6 202 (58,5%) работодателя выплачивали заработную плату ниже МРОТ.

В сравнении с 2017 годом количество работодателей, отразивших в отчетности по страховым взносам заработную плату ниже среднеотраслевых показателей, снизилось на 16,6%, вместе с тем количество работодателей, выплачивающих заработную плату ниже МРОТ, возросло на 44,7%.

По итогам работы, проведенной в 2018 – 2019 годах налоговыми органами Иркутской области по легализации «теневой» заработной платы, из 6 202 работодателей, выплачивающих заработную плату ниже МРОТ, легализовали заработную плату, в том числе довели ее уровень до минимального размера оплаты труда 3 036 (48,9%) работодателей, также были обеспечены дополнительные поступления НДФЛ в сумме 105,2 млн руб., страховых взносов – 210,5 млн руб.

Кроме того, в 2019 году Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики за непредставление или представление недостоверной статистической информации «сведения о просроченной задолженности по заработной плате» было возбуждено 43 административных

дела по статье 13.19 КоАП РФ в отношении недобросовестных работодателей.

Территориальными межведомственными комиссиями муниципальных образований Иркутской области по снижению неформальной занятости в прошедшем году было проведено 127 заседаний (в 2018 году – 150 заседаний), на которых было заслушано 415 хозяйствующих субъектов (в 2018 году – 451 организация), осуществляющих деятельность на территориях муниципальных образований Иркутской области и имеющих признаки неформальной занятости. Нарушения трудового законодательства, выявленные в результате работы комиссий, устранены. В результате с 1 214 работниками (в 2018 году – 1 684 чел.), с которыми ранее не были заключены трудовые договоры, легализованы трудовые отношения. Например, в результате деятельности территориальных межведомственных комиссий по снижению неформальной занятости за 9 месяцев 2019 года в Ангарском городском округе было трудоустроено 147 человек (в 2018 году – 131), в муниципальном образовании «Боханский район» – 25 человек (в 2018 году – 74).

Уполномоченный выражает надежду, что совместными усилиями контрольно-надзорных органов, исполнительных органов власти области и органов местного самоуправления удастся сохранить наметившуюся в прошедшем году положительную тенденцию сокращения размера просроченной задолженности по заработной плате, а также снижения неформальной занятости населения.

### **О соблюдении права работников предприятий-банкротов на получение заработной платы**

Особую озабоченность Уполномоченного вызывает проблема невыплаты заработной платы работникам предприятий-банкротов. Согласно информации Управления Федеральной налоговой службы России по

Иркутской области на 1 января 2020 года на территории Иркутской области в различных процедурах банкротства находится 1 910 должников (за 2018 год данный показатель составлял 1 485 должников).

В Управлении Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области количество исполнительных производств, оконченных в связи с признанием организации-должника несостоятельным (банкротом) и направленных на исполнение конкурсным управляющим в 2019 году, составило 326 производств на сумму 21 595 тыс. руб. Проблема невыплаты заработной платы работникам предприятий-банкротов осложняется как правило отсутствием у должника собственных средств, достаточных для погашения задолженности.

*К примеру, в прошедшем году к Уполномоченному обратились бывшие работники ОАО «ИркутскСтальБетон», признанного банкротом, по вопросу нарушения трудовых прав. Из коллективного обращения следовало, что работодателем с марта 2018 года им не выплачена задолженность по заработной плате, а также окончательный расчет при увольнении. В связи с тем, что работодателем не выполнена обязанность перед органами Пенсионного фонда по сдаче персонифицированной отчетности за 2018 год, работникам указанный период не засчитался в общий трудовой стаж при назначении страховой пенсии. Кроме того, заявители указали на многочисленные нарушения временным арбитражным управляющим Ч. их прав. Так, им не принимались должные меры по защите интересов работников-кредиторов. Работники не были ознакомлены с балансом имущества предприятия, требования об оплате труда не были включены в реестр кредиторов. Временным управляющим не осуществлялись меры по розыску и истребованию имущества должника у сторонних лиц и организаций для включения в конкурсную массу с целью дальнейшего погашения задолженности по заработной плате перед работниками. В обоснование своих доводов заявители представили заключение бухгалтерской судебной экспертизы, проведенной в рамках расследования*

*уголовного дела по факту невыплаты заработной платы работникам ООО «ИркутскСтальБетон» и отчет временного управляющего Ч.*

*Изучив представленные материалы, Уполномоченный пришел к выводу о нарушении временным управляющим Ч. прав работников. Согласно отчету временного управляющего Ч. инвентаризация имущества не проводилась, анализ финансового состояния предприятия должника подготовлен на основе финансовых и бухгалтерских документов по состоянию на 2017 год, бухгалтерская отчетность за 2018 год должником не представлялась.*

*По мнению Уполномоченного, временным управляющим Ч. проверка на предмет наличия или отсутствия признаков преднамеренного банкротства не проводилась, что в дальнейшем может затруднить подачу конкурсным управляющим заявления в Арбитражный суд Иркутской области к учредителю должника о взыскании в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам должника и соответственно сделать невозможным погашение перед работниками задолженности по заработной плате.*

*Коллективное обращение работников ООО «ИркутскСтальБетон» было направлено Уполномоченным в прокуратуру г. Иркутска для проведения проверки в отношении конкурсного управляющего Ч. на предмет соблюдения требований Закона о банкротстве. По результатам проведенной проверки прокуратурой г. Иркутска установлен ряд нарушений в деятельности конкурсного управляющего Ч., внесено представление об устранении нарушений.*

*С жалобой по вопросу невыплаты заработной платы к Уполномоченному обратились и бывшие работники МУП ЖКХ администрации муниципального образования «Оса». Из обращения следовало, что работники М., Н., Ч. были уволены 31 октября 2018 года переводом в МУП «Восток» этого же муниципального образования. До настоящего времени задолженность по заработной плате им не выплачена. Коллективное обращение работников было направлено Уполномоченным в*



*правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по факту невыплаты заработной платы, однако в действиях руководства предприятия уголовно наказуемого деяния не усмотрели.*

*Указанные обращения находятся на контроле Уполномоченного.*

По информации УФНС по Иркутской области, за 2019 год выявлен 21 факт ненадлежащего исполнения арбитражными управляющими возложенных на них обязанностей, допущенных в различных процедурах банкротства. За 2018 год этот показатель составлял 29 случаев.

В 2019 году в Управление Росреестра по Иркутской области поступило 270 заявлений, обращений и жалоб на действия (бездействия) арбитражных управляющих, из них 7 жалоб, обращений и заявлений о невыплате задолженности по заработной плате. В 80 случаях в действиях арбитражных управляющих Управлением Росреестра по Иркутской области выявлены факты нарушения положений Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», в связи с чем составлено 63 протокола об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ (неисполнение арбитражным управляющим обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности (банкротстве), если такое действие (бездействие) не содержит уголовно наказуемого деяния) и 17 протоколов об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 3.1 статьи 14.13 КоАП РФ (повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния).

Кроме того, в 2019 году Управлением Росреестра по Иркутской области в отношении арбитражных управляющих составлен 31 протокол об административном правонарушении в связи с непосредственным обнаружением достаточных данных, указывающих на наличие события

административного правонарушения (в 21 случае по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ, в 8 случаях по части 3.1 статьи 14.13 КоАП РФ и в случаях, предусмотренных статьей 17.7 КоАП (невыполнение законных требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении)).

По итогам рассмотрения Арбитражным судом Иркутской области административных материалов Управления Росреестра по Иркутской области в 2019 году в 7 случаях арбитражные управляющие привлечены к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа на общую сумму 175 000 руб.; в 19 случаях арбитражные управляющие были привлечены к административной ответственности в виде предупреждения, в 74 случаях арбитражными судами в удовлетворении заявленных Управлением требований о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ, отказано в связи с малозначительностью правонарушения, арбитражным управляющим объявлено устное замечание, к трем арбитражным управляющим применена мера ответственности в виде дисквалификации сроком на 6 месяцев.

По информации Главного Управления МВД России по Иркутской области, в 2019 году было возбуждено 1 уголовное дело (в 2018 году – 4) по части 1 статьи 195 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), 1 уголовное дело (в 2018 году – 3) по статье 196 УК РФ. Уголовные дела по статье 197 УК РФ за период 2018– 2019 годов не возбуждались. В 2019 году было прекращено 1 уголовное дело по статье 195 УК РФ, по пункту 3 части 1 статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) – за сроком давности совершения преступления (в 2018 году – 4 по тем же основаниям), уголовные дела по статьям 196, 197 УК РФ не прекращались (в 2018 году – 1 по пункту 1 части 1 статьи 24 УПК РФ – за отсутствием события преступления). В суд

уголовные дела по статьям 195, 196, 197 УК РФ за период 2018 – 2019 годов не направлялись.

Таким образом, по мнению Уполномоченного, особенно важен контроль за деятельностью арбитражных управляющих со стороны контрольно-надзорных органов. Работники в силу незнания всех юридических тонкостей законодательства о несостоятельности (банкротстве) не в состоянии защитить свои права, и в некоторой степени их претензии к органам государственной власти обоснованы.

В связи с этим Уполномоченный призывает контрольно-надзорные органы усилить надзор за деятельностью конкурсных (арбитражных) управляющих. В первую очередь за осуществлением ими обязанностей по розыску имущества должника у сторонних лиц и организаций для включения в конкурсную массу, что, несомненно, будет способствовать реальному погашению задолженности по заработной плате перед работниками.

Кроме того, Уполномоченный надеется, что работа по расследованию уголовных дел в сфере экономики по статьям 195, 196, 197 УК РФ будет активизирована.

### **Об обеспечении права работников на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены**

Как и в предыдущие годы, в зоне самого пристального внимания Уполномоченного находилась проблема соблюдения трудовых прав граждан в сфере охраны труда. Социальная значимость указанной проблемы в части повышения качества жизни и сохранения трудоспособного населения крайне высока.

Государство гарантирует работникам право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, и право на охрану здоровья. Согласно статье 21 ТК РФ работник имеет право на рабочее место, соответствующее государственным нормативным требованиям охраны труда и условиям, предусмотренным коллективным договором; полную,

достоверную информацию об условиях труда и требованиях охраны труда на рабочем месте, включая реализацию прав, предоставленных законодательством о специальной оценке условий труда.

По предварительным данным Государственной инспекции труда в Иркутской области, в 2019 году достигнуто снижение общего числа несчастных случаев на производстве на 24% – со 144 случаев в 2018 году до 109 случаев в 2019 году, в том числе на 13% снизилось количество тяжелых несчастных случаев (в 2018 году произошло 86 несчастных случаев, в 2019 году – 75 несчастных случаев) и на 61% количество смертельных несчастных случаев (в 2018 году было 44 несчастных случая, в 2019 году – 27 несчастных случаев).

Однако обращения, поступающие Уполномоченному, говорят о напряженной ситуации в данной сфере. Несмотря на снижение количества тяжелых несчастных случаев, показатели остаются высокими, кроме того, многие случаи не фиксируются официальной статистикой по причине не оформления работодателями трудовых договоров с работниками.

*В прошедшем году к Уполномоченному обратилась гражданка Ф., работница АО «Велес» г. Усть-Кута, по вопросу нарушения социально-трудовых прав. Как установлено в ходе рассмотрения обращения, 11 апреля 2019 года в АО «Велес» произошел тяжелый несчастный случай на производстве (на торцовочном станке вылетела пила), в результате Ф. была проведена травматическая ампутация 3-го, 4-го, 5-го пальцев правой руки. Работодателем в нарушение трудового законодательства не приняты необходимые меры по организации и обеспечению надлежащего и своевременного расследования несчастного случая и оформлению материалов расследования. Ф. была допущена работодателем к работе без официального заключения трудового договора, без прохождения специального обучения по технике безопасности труда, на торцовочном станке не было установлено защитное стекло. По данному факту Ф. обратилась с жалобой в Государственную инспекцию труда в Иркутской*

области. Однако по существу жалоба не была рассмотрена по причине того, что руководитель АО «Велес» С. отрицал факт наличия трудовых отношений с Ф. Потерпевшей было рекомендовано обратиться с иском в суд к АО «Велес» об установлении факта трудовых отношений, составлении работодателем акта о несчастном случае на производстве. По заявлению Ф. о привлечении работодателя к уголовной ответственности за нарушение правил охраны труда было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

В результате сокрытия работодателем несчастного случая потерпевшая была лишена возможности получения обеспечения по страхованию, предусмотренного Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», а также оформления инвалидности.

После вмешательства Уполномоченного было отменено незаконное постановление, вынесенное МО МВД России «Усть-Кутский», об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении виновных должностных лиц АО «Велес». И 17 августа 2019 года Усть-Кутским межрайонным следственным отделом СУ СК России по Иркутской области было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 143 УК РФ, по факту получения Ф. травмы на производстве, повлекшей тяжкий вред ее здоровью. В настоящее время расследование уголовного дела близится к завершению и будет направлено в суд. Кроме того, решением суда установлен факт трудовых правоотношений между Ф. и ОАО «Велес», потерпевшей выплачена заработная плата и пособие в связи с временной нетрудоспособностью с апреля 2019 года. Также Ф. назначена пенсия по инвалидности.

В прошедшем году к Уполномоченному обратились работники ГБУЗ «Иркутская ордена «Знак почета» областная клиническая больница» по вопросу нарушения права на безопасные условия труда. Усмотрев грубые

*нарушения трудового законодательства в сфере охраны труда, Уполномоченный обратился в Государственную инспекцию труда в Иркутской области в интересах работников о проведении государственной экспертизы качества проведения специальной оценки условий труда в указанном учреждении.*

*По результатам государственной экспертизы условий труда, по качеству проведения специальной оценки условий труда в ГБУЗ «Иркутская ордена «Знак почета» областная клиническая больница» министерством труда и занятости населения Иркутской области было подготовлено заключение от 25 марта 2019 года № 3138. Согласно указанному заключению качество проведения специальной оценки условий труда не отвечает требованиям, установленным Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 426 «О специальной оценке условий труда» и приказом Минтруда России от 24 января 2014 года № 33н «Об утверждении Методики проведения специальной оценки условий труда, Классификатора вредных и (или) опасных производственных факторов, формы отчета о проведении специальной оценки условий труда и инструкции по ее заполнению». Более того, выявленные замечания не позволяют сделать однозначный вывод о фактическом проведении исследований тяжести и напряженности трудового процесса на некоторых рабочих местах, лицом, выполняющим обязанности эксперта организации, проводившей СОУТ, а ряд выявленных замечаний не позволяет дать оценку правильности определения подкласса условий труда рабочих мест.*

Следует заметить, что министерством труда и занятости Иркутской области в 2019 году было проведено 11 государственных экспертиз условий труда по оценке качества проведения специальной оценки условий труда в 11 организациях, по 60 рабочим местам, на которых занято 132 работника. По результатам выдано 11 заключений с замечаниями о несоответствии качества проведения специальной оценки условий труда требованиям, установленным федеральным законодательством.

Из изложенного следует, что конституционные права граждан, осуществляющих трудовую деятельность во вредных условиях, на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также справедливую заработную плату были нарушены. Следует также обратить внимание органов исполнительной власти на необходимость создания условий доступности гражданам государственной услуги по проведению государственной экспертизы условий труда, по оценке качества проведения специальной оценки условий труда на всей территории области через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Уполномоченный обращает внимание, что в настоящее время в сфере материального производства Иркутской области трудится около семисот тысяч человек. Из них более трети трудоспособного населения работает в условиях, не отвечающих действующим санитарно-гигиеническим нормативам, и подвергается комплексному воздействию неблагоприятных факторов производственной среды.

По итогам 2019 года Иркутская область по показателю профессиональной заболеваемости занимает 12-е место среди 85 субъектов Российской Федерации (в 2018 году – 16-е место).

По Сибирскому федеральному округу область находится на 5-м месте среди 10 субъектов, после Республики Хакасия, Кемеровской области, Забайкальского края и Красноярского края.

В прошедшем году уровень профессиональной заболеваемости вырос на 6,7%. Показатель профессиональной заболеваемости составил 2,38 на 10 тыс. работников (по объектам всех форм собственности) против 2,23 в 2018 году (по Российской Федерации – 1,17). При этом удельный вес профессиональных заболеваний у лиц предпенсионного и пенсионного возраста составляет более 54%.

По информации Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, в 2019 году было зарегистрировано 200 случаев профессиональных

заболеваний, против 178 в 2018 году. Общее число пострадавших составило 166 человек (в 2018 году – 152 человека). При этом у 33 пострадавших одновременно установлено по два и более диагноза профессионального заболевания (в 2018 году – 25 пострадавших).

Профессиональные заболевания были выявлены на 14 административных территориях области, против 13 в 2018 году. Наибольшее количество случаев профзаболеваний было зарегистрировано в г. Иркутске (47), Тулунском районе (40), г. Черемхово (33), г. Усть-Илимске (29), г. Шелехове (13), г. Братске (12), Чунском районе (10).

Как и в прошлые годы, наибольшее число пострадавших регистрируется при добыче угля (44), в производстве прочих транспортных средств (производстве летательных аппаратов) (25), деятельности воздушного транспорта (17), производстве бумаги (15), в металлургическом производстве (14), лесозаготовках (9), в производстве и передаче электроэнергии (7), обработке древесины (6).

В 2019 году наибольшее число профессиональных заболеваний (отравлений) было зарегистрировано на объектах с частной собственностью – 41,0% (в 2018 году – 45,5%), смешанной российской собственностью с долей государственной собственности – 31,0% (22,5%), объектах смешанной российской собственностью – 12,5% (13,5%), совместной частной и иностранной собственностью – 8,0% (15,7%). На объектах с государственной собственностью было зарегистрировано 10 (5,0%) случаев профессиональных заболеваний (Баерский филиал АУ «Лесхоз Иркутской области» – 1 случай, ОГБУЗ «Черемховская городская больница №1» – 4 случая, ОГБУЗ «Областной онкологический диспансер» – 1 случай, ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница» – 1 случай, ФГБУ «Красноярский авиационно-спасательный центр МЧС России» – 1 случай). На объектах муниципальной собственности зарегистрирован 1 случай (МУП «Городское хозяйство и благоустройство»).



Рост профессиональной заболеваемости в первую очередь связан с тем, что на многих предприятиях области основные производственные фонды характеризуются большим износом, используются устаревшие технологии и оборудование. И как следствие, основными обстоятельствами и условиями возникновения профзаболеваний являются конструктивные недостатки машин, механизмов и оборудования – 60% (2018 год – 55,1%), несовершенство технологических процессов – 37% (2018 год – 44,4%).

В 2019 году Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области проведено 511 обследований на 510 промышленных объектах. Нарушения санитарного законодательства отмечались при 55,1% обследования. В среднем на 1 обследование приходится 1,7 правонарушений. Данные цифры говорят за себя сами.

Наибольшее число правонарушений выявлялось на предприятиях обрабатывающей отрасли (33,8%), на предприятиях сельского и лесного хозяйства (16,4%), в деятельности прочих промышленных предприятий (14,9%), в деятельности предприятий транспортной инфраструктуры (10,7%), обеспечении электрической энергией, газом и паром (8,9%), добыче полезных ископаемых (4,6%).

Таким образом, как уже ранее подчеркивалось Уполномоченным, в регионе остро назрела необходимость принятия государственной программы по сокращению количества рабочих мест с вредными и (или) опасными условиями труда, так как уплата работодателями повышенного тарифа страховых взносов в Фонд социального страхования за наличие рабочих мест с вредными и (или) опасными условиями труда не способствует их уменьшению.

По мнению Уполномоченного, Правительству Иркутской области при разработке Стратегии социально-экономического развития региона до 2030 года в целях улучшения здоровья и сокращения смертности граждан необходимо разработать комплекс действенных мер, направленных на улучшение условий и охраны труда работников, профилактику и снижение

профессиональных рисков, в том числе совершенствование лечебно-профилактического обслуживания работающего населения.

Уполномоченный призывает органы местного самоуправления усилить профилактическую работу на уровне муниципалитетов, так как программы (планы мероприятий) по улучшению условий и охраны труда действовали в прошедшем году лишь в 30 муниципальных образованиях области.

Уполномоченный рекомендует региональному министерству труда и занятости обеспечить доступность государственной услуги по проведению государственной экспертизы условий труда через региональный портал государственных и муниципальных услуг, федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», в государственном автономном учреждении «Иркутский областной многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг».

Кроме того, министерству здравоохранения Иркутской области в целях усиления контроля за деятельностью подведомственных учреждений здравоохранения, эффективного использования ими бюджетных средств и соблюдения конституционного права граждан на безопасные условия труда и справедливую оплату, следует принять меры по проведению бесплатной государственной экспертизы условий труда медицинских работников в ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница», ОГБУЗ «Тулунская городская больница», ОГБУЗ «Саянская городская больница», относящихся к категории среднего и младшего медицинского персонала.

### **Обеспечение жильем молодых специалистов**

Требуется решения и проблема обеспечения жильем молодых специалистов на территории Иркутской области.

*В прошедшем году к Уполномоченному обратилась работница ОГБУЗ «Тулунская городская больница» С. В ходе рассмотрения жалобы было установлено, что С. работает медицинской сестрой в учреждении, одна*

*воспитывает несовершеннолетнего ребенка 2017 года рождения. В связи с отсутствием собственного жилья вынуждена была арендовать жилье. Однако после произошедшего летом 2019 года затопления в г. Тулуне размер арендной платы за жилье повысился до 12 тыс. руб. за 1-комнатную квартиру. При этом размер заработной платы С., с учетом северной надбавки и районного коэффициента, фактически равен МРОТ – 18 тыс. руб. (без вычета НДФЛ). В связи с этим заявительница утратила возможность за счет собственных средств арендовать жилье.*

*Уполномоченным было установлено, что С., как молодой специалист, обращалась летом 2019 года к руководству учреждения в целях разрешения данной проблемы, однако ей пояснили, что служебное жилье отсутствует, и перенаправили в администрацию г. Тулуна. В сентябре 2019 года С. не была включена в список работников учреждения, которым планируется выделение квартир в строящемся в г. Тулуне министерством здравоохранения Иркутской области доме. На период обращения к Уполномоченному С. находилась в сложной жизненной ситуации, временно проживала с ребенком у знакомых.*

*Уполномоченный направил обращение с просьбой об оказании содействия С. в региональное министерство здравоохранения, однако никаких мер поддержки принято не было. В связи с этим Уполномоченный обратился к мэру г. Тулуна Ю.В. Карих с просьбой об оказании содействия в предоставлении служебного жилья С. Вопрос обеспечения служебным жильем молодого специалиста С. решен путем постановки заявительницы на очередь в мэрии г. Тулуна. По информации мэрии, в настоящее время за счет средств федерального бюджета в г. Тулуне запланировано строительство жилья и С. будет выделена новая служебная квартира. Восстановлено и право С. на достойную оплату труда, ей повышен размер заработной платы, который ранее был равен минимальному размеру оплаты труда, произведен перерасчет компенсационной выплаты за работу во вредных условиях труда за период с мая по сентябрь 2019 года*

*(включенный в состав заработной платы, равной МРОТ), а также компенсация за задержку выплаты заработной платы.*

*Следует отметить, что восстановление жилищных и трудовых прав С. продвигалось крайне сложно. Положительный результат был достигнут лишь благодаря совместным усилиям Уполномоченного и сотрудников Приемной Президента Российской Федерации в Иркутской области.*

В связи с этим Уполномоченный обращает внимание органов местного самоуправления на тот факт, что в соответствии с пунктами 1 и 7 статьи 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» во взаимосвязи со статьями 3, 16 этого же Закона, статьями 15 – 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), статьями 31, 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации полномочия по созданию за счет средств местных бюджетов благоприятных условий в целях привлечения медицинских работников и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях относятся к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. В этом случае органы местного самоуправления руководствуются Федеральным законом № 131-ФЗ.

В свете вышеизложенного Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления Иркутской области принять меры по обеспечению служебным жильем молодых специалистов, относящихся к категории среднего и младшего медицинского персонала, а также разработать механизм возмещения им затрат по арендной плате на своих территориях.

Уполномоченный также надеется, что в ближайшее время будет принят областной закон о мерах социальной поддержки молодых специалистов в Иркутской области.

## **5.2. О некоторых вопросах по оплате труда работников бюджетной сферы**

В прошедшем году резко обострились проблемы в сфере оплаты труда работников бюджетной сферы.

К Уполномоченному на протяжении года обращались трудовые коллективы областных государственных бюджетных учреждений здравоохранения с жалобами по вопросу снижения заработной платы.

*Работники ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница» неоднократно жаловались на нарушение работодателем их прав при начислении стимулирующих выплат, а также на необоснованное снижение компенсационных надбавок к заработной плате. По итогам рассмотрения коллективных жалоб работников ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница», по вопросу снижения размера заработной платы Уполномоченным были вынесены заключения на имя главного врача учреждения с рекомендациями по восстановлению нарушенных трудовых прав среднего медицинского персонала. Уполномоченным было указано работодателю на грубые нарушения в части установления стимулирующих выплат, которые в результате привели к существенному снижению заработной платы работников. Однако рекомендации Уполномоченного не были восприняты. В связи с этим в соответствии с действующим законодательством Уполномоченный направил заключения, материалы проверок в прокуратуру Иркутской области в целях восстановления трудовых прав работников и принятия мер прокурорского реагирования в отношении работодателя.*

*По поручению прокуратуры Иркутской области Усть-Илимской межрайонной прокуратурой с привлечением специалистов Государственной инспекции труда Иркутской области, ТФОМС Иркутской области была проведена проверка исполнения ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница» трудового законодательства. Согласно ответу первого*

*заместителя прокурора Иркутской области М.В. Николаева в ходе проверки нашли свое подтверждение нарушения работодателем прав работников при установлении стимулирующих выплат.*

*Коллектив ОГБУЗ «Тулунская городская больница» также неоднократно на протяжении прошедшего года обращался к Уполномоченному с жалобами на действия работодателя, выразившиеся в снижении размера заработной платы. В ходе рассмотрения жалоб факты нарушения трудовых прав работников, относящихся к категории среднего медицинского персонала указанного лечебного учреждения, подтвердились. Уполномоченным установлено, что при увеличении размера должностного оклада был существенно снижен размер начисляемых работникам ежемесячных стимулирующих выплат. Так, в 2018 году размер стимулирующих выплат (надбавка за интенсивность и высокие результаты труда) составлял в среднем от 4 000 руб. до 12 000 руб., в 2019 году – от 200 руб. (ежемесячное денежное поощрение) до 4 800 руб. (надбавка за интенсивность и высокие результаты работы), что в совокупности со снижением размера иных доплат привело к уменьшению размера заработной платы среднего медицинского персонала.*

*Уполномоченный также признал обоснованными доводы заявителей о неправомерности лишения их стимулирующих выплат в июне, июле 2019 года по причине невыполнения плана, несмотря на работу в условиях чрезвычайной ситуации. В ходе проверки установлено, что многие сотрудники привлекались для работы в пунктах временного размещения для пострадавших от наводнения. Однако напряженный характер и интенсивность труда работников в указанный период работодателем во внимание не приняты. По результатам рассмотрения обращений Уполномоченный направил в адрес главного врача учреждения заключение с рекомендациями по устранению нарушений трудовых прав среднего медицинского персонала.*

*По заключению Уполномоченного частично приняты меры. Так, молодому специалисту – медицинской сестре С., обратившейся с просьбой о помощи в реализации права на достойную оплату труда и обеспечение служебным жильем, повышен размер заработной платы, который ранее был равен минимальному размеру оплаты труда, произведен перерасчет компенсационной выплаты за работу во вредных условиях труда за период с мая по сентябрь 2019 года (включенный в состав заработной платы, равной МРОТ), а также компенсация за задержку выплаты заработной платы. Вопрос обеспечения служебным жильем молодого специалиста решен путем постановки заявительницы на очередь в мэрии г. Тулуна. В остальной части материалы проверки, в соответствии с действующим законодательством, были направлены Уполномоченным в прокуратуру Иркутской области в целях восстановления нарушенных трудовых прав граждан.*

В настоящее время по результатам проведенной проверки в ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница» Усть-Илимским межрайонным прокурором внесено представление в министерство здравоохранения Иркутской области об устранении выявленных нарушений.

Кроме того, Прокуратурой Иркутской области по обращениям Уполномоченного о нарушениях трудовых прав работников ОГБУЗ «Саянская городская больница», ОГБУЗ «Усть-Илимская городская больница», ОГБУЗ «Тулунская городская больница», в связи с допущенными нарушениями при расходовании фонда оплаты труда, в Правительство Иркутской области внесено представление об устранении нарушений прав работников.

Таким образом, заключения Уполномоченного о нарушении трудовых прав медицинских работников областных государственных бюджетных учреждений здравоохранения в сфере оплаты труда поддержаны прокуратурой Иркутской области.

Уполномоченный обращает внимание на ненадлежащее исполнение региональным министерством здравоохранения Закона Иркутской области от

30 марта 2012 года № 20-оз «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Данное обстоятельство, по мнению Уполномоченного, способствовало нарушению трудовых прав медицинских работников на протяжении всего прошедшего года.

*К Уполномоченному обратился гражданин К., работник Балаганской районной больницы, с жалобой по вопросу нарушения его трудовых прав. Заявитель указал, что работодателем на протяжении полугода ему недоплачивается заработная плата за дополнительный объем выполняемой работы. Усмотрев в действиях работодателя грубые нарушения действующего трудового законодательства, Уполномоченный направил жалобу К. для проведения проверки и привлечения виновных лиц к административной ответственности в Государственную инспекцию труда в Иркутской области. В ходе проверки доводы заявителя подтвердились, работодателю государственным инспектором труда выдано обязательное для исполнения предписание о возмещении К. недополученного заработка. Руководитель лечебного учреждения привлечен к административной ответственности по статье 5.27 КоАП РФ в виде штрафа. Трудовые права гражданина полностью были восстановлены.*

Уполномоченный констатирует, что исполнение целевого показателя среднемесячной заработной платы в учреждениях здравоохранения в 2019 году, как и в прошлые годы, в основном достигнуто за счет совмещения работниками иных должностей.

Из анализа поступающих к Уполномоченному обращений медицинских работников следует, что в прошедшем году размер ежемесячной заработной платы медицинских сестер, к примеру поликлинической службы, уменьшился в среднем на 5 – 10 тыс. руб. Средний размер их заработной платы составил от 22 до 25 тыс. руб. в месяц, что значительно ниже установленных целевых показателей.



Таким образом, изменение в 2019 году системы оплаты труда работников учреждений здравоохранения фактически не принесло ожидаемого результата. При увеличении размера должностного оклада был существенно снижен размер начисляемых работникам ежемесячных стимулирующих выплат, что в совокупности со снижением размера доплат за работу в ночное время, отменой доплат за непрерывный стаж работы, снижения надбавки за квалификационную категорию, а также ограничения доплат за выполнение дополнительных обязанностей в основное рабочее время привело к снижению размера заработной платы среднего медицинского персонала.

Основным фактором снижения уровня заработной платы медицинских работников, относящихся к категории среднего медицинского персонала, по мнению Уполномоченного, является то, что на протяжении последних трех лет в Иркутской области не увеличиваются в требуемом объеме тарифы на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию и подушевой норматив финансирования на прикрепившихся лиц.

За это время существенно возросла стоимость медикаментов, питания для больных, коммунальные услуги и т. д., были также увеличены целевые показатели по заработной плате медицинских работников, однако объем выделяемых денежных средств лечебным учреждениям явно недостаточен. Соответственно, выполнение целевых показателей по заработной плате достигается в медицинских учреждениях, в том числе путем экономии за счет других статей расходов, а значит, в сложившихся условиях речи о развитии учреждений и повышении качества медицинских услуг не идет.

В субъекте Российской Федерации тарифы на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию формируются в соответствии с принятыми в территориальной программе обязательного медицинского страхования способами оплаты медицинской помощи и в части расходов на заработную плату включают финансовое обеспечение денежных выплат стимулирующего характера. Таким образом, увеличение

размера тарифа на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию и подушевого норматива позволит существенно увеличить фонд оплаты труда медицинских работников.

Необходимо также решить вопрос повышения целевого показателя по заработной плате среднего медицинского персонала в ряде лечебных учреждений. Многие руководители медицинских учреждений не выплачивают стимулирующие выплаты среднему медицинскому персоналу в силу объективных причин, ведь в случае перевыполнения установленных целевых показателей по средней заработной плате, которая рассчитывается с учетом среднесписочной численности среднего медицинского персонала (по физическим лицам) и установленного целевого показателя, указанные расходы на оплату труда признаются ТФОМС неэффективным использованием денежных средств, а в ряде случаев и нецелевым расходованием денежных средств, в результате чего ТФОМС уменьшает объем фонда оплаты труда на эту сумму, что может привести к образованию кредиторской задолженности учреждения.

Уполномоченный обращает внимание, что по мнению Контрольно-счетной палаты области, имеется риск сокращения численности младшего медицинского персонала из-за низкой оплаты труда. Так, субвенция из ТФОМС предусматривает индексацию заработной платы младшего медицинского персонала только на 3%, и лишь с 1 октября 2020 года.

В этой связи Уполномоченный напоминает, что по итогам 2018 года в регионе было уже сокращено 3 376 ставок младшего медицинского персонала.

Принципиальная позиция Уполномоченного о недопустимости достижения установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 целевых показателей по заработной плате медицинских работников путем сокращения младшего медицинского персонала, с возложением дополнительных функций на оставшихся работников либо

переводом сотрудников на непрофильные, нижеоплачиваемые должности, доказала свою состоятельность.

*При содействии Уполномоченного в прошедшем 2019 году были полностью восстановлены трудовые права санитарки, многодетной матери предпенсионного возраста В., незаконно уволенной в октябре 2018 года из ОГБУЗ «ИГКБ № 3». 11 апреля 2019 года Иркутский областной суд рассмотрел апелляционную жалобу В. на решение Кировского районного суда г. Иркутска от 11 января 2019 года, которым ей было отказано в восстановлении на работе. Иркутским областным судом решение Кировского районного суда отменено и принято новое решение об удовлетворении требований заявительницы В. о восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда. Судом также взысканы с ответчика в пользу В. расходы на обучение.*

Кроме того, Уполномоченный настоятельно рекомендует региональному министерству здравоохранения решить вопрос о выполнении в областных лечебных учреждениях стандарта оснащения медицинским оборудованием. В настоящее время ежегодно по этой причине страховые компании накладывают на больницы многомиллионные штрафы, которые не всегда возвращаются в полном объеме в бюджет учреждения, что ведет к уменьшению фонда оплаты труда, а значит, и к снижению заработной платы работников.

К примеру, из-за отсутствия необходимого медицинского оборудования на ОГБУЗ «Саянская городская больница» в 2018 – 2019 годах были наложены штрафы на общую сумму 45 млн руб. По информации регионального министерства здравоохранения, потребность в оснащении медицинским оборудованием ориентировочно составляет 3 млрд руб. Уполномоченный уверен, руководители лечебных учреждений, работники, да и пациенты не должны страдать по этой причине, имеющей организационный характер.

Уполномоченный обращает внимание и на тот факт, что в регионе отраслевыми министерствами расчет целевых показателей среднемесячной заработной платы работников муниципальных бюджетных учреждений устанавливается путем доведения до муниципалитетов линейки целевых показателей, с учетом территориальных особенностей, а именно, размера районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате, а также интенсивности труда указанных категорий работников.

По мнению Уполномоченного, отраслевым министерствам следует четко обозначить критерии «интенсивности труда» во избежание социальной напряженности среди работников. Например, имеют место случаи установления линейки целевых показателей среднемесячной заработной платы работников муниципальных бюджетных учреждений дополнительного образования, существенно превышающие целевые показатели среднемесячной заработной платы работников муниципальных образовательных бюджетных учреждений (Ангарский городской округ, целевой показатель на 2019 год: педагог доп. образования – 38 235 руб., педагог дошкольного образования – 31 073 руб., педагог общего образования – 35 864 руб.).

Несомненно, причина озвученных проблем кроется и в несовершенстве действующего трудового законодательства в сфере оплаты труда. Оплата труда должна устанавливаться в строгом соответствии с напряженностью и обоснованностью трудовых затрат. По мнению Уполномоченного, нормирование труда является основополагающим элементом организации оплаты труда, оно выполняет функцию регулирования заработной платы, позволяет установить соотношение между объемом затрат труда и размером его оплаты в конкретных организационно-технических условиях.

Именно при помощи нормирования труда можно решить проблему оплаты труда работников бюджетной сферы, учителей, врачей, медицинских сестер, которые вынуждены сегодня работать на полторы, две, а то и три ставки, чтобы получить среднюю заработную плату по установленным

целевым показателям. В настоящее время в соответствии со статьей 159 ТК РФ системы нормирования труда устанавливаются на уровне учреждения.

В связи с этим Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области ориентировать отраслевые министерства при выполнении «майских» указов (сохранении прежнего уровня заработной платы) на достижение целевого показателя по заработной плате – по одной ставке; в целях оказания методической помощи государственным и муниципальным учреждениям разработать и установить на региональном уровне системы нормирования труда в медицинских и образовательных учреждениях области (в целях конкретизации допустимой нагрузки на работника по 1 ставке); разработать на уровне региона механизм оплаты труда молодых специалистов в целях исключения случаев оплаты труда на уровне минимального размера оплаты труда; принять меры для единообразного установления целевых показателей по заработной плате работников, исключить случаи установления целевых показателей заведомо ниже «размера среднемесячного дохода от трудовой деятельности по региону»; совместно с ТФОМС по Иркутской области решить вопрос по увеличению размера тарифа на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию и подушевого норматива.

Кроме того, Уполномоченный выражает надежду, что будет решен вопрос по обеспечению финансирования лечебных учреждений с учетом выплаты работникам районного коэффициента в соответствии с нормами Закона Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 123-оз «О размерах районного коэффициента к заработной плате работников государственных органов Иркутской области, государственных учреждений Иркутской области» в рамках обязательного медицинского страхования за счет средств областного бюджета в сумме ориентировочно 2 млрд руб.

На протяжении ряда лет Уполномоченный подчеркивал необходимость решения проблемы низкой оплаты труда работников бюджетной сферы, не вошедших в «майские» указы Президента Российской Федерации. В целях

решения указанной проблемы был издан Указ Губернатора от 8 ноября 2018 года № 231-уг «О дифференциации заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений». По информации министерства труда и занятости Иркутской области, эта система предполагает дифференциацию размеров заработной платы в диапазоне между минимальной заработной платой, установленной на уровне минимального размера оплаты труда с районным коэффициентом и процентной надбавкой, и заработной платой категорий работников, определенных «майскими» указами Президента Российской Федерации.

Таким образом, дифференциация заработной платы затрагивает категории работников, которых не коснулось повышение минимального размера оплаты труда и реализация «майских» указов Президента Российской Федерации.

По итогам 10 месяцев 2019 года уровень заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений в Иркутской области, в отношении которых введена дифференциация заработной платы, вырос в среднем на 14%. Основное увеличение заработной платы коснулось таких общеотраслевых должностей и профессий, как столяр, кладовщик, слесарь, водитель, механик, повар и др. (категория рабочих); делопроизводитель, архивариус, библиотекарь, секретарь, инспектор по кадрам, лаборант, методист, экономист, бухгалтер, юрисконсульт, заведующий производством и др. (категория служащих).

Однако проблему до конца разрешить не удалось. К примеру, в 2019 году заработная плата работников, не имеющих категорий (рабочих), равнялась МРОТ с применением районного коэффициента и северных надбавок, т. е. 18 048 руб. В указанный размер заработной платы включены и стимулирующие выплаты, которые ранее в бюджетных учреждениях назывались «доплата до МРОТ», что противоречит действующему трудовому законодательству.

В настоящее время законодатель понимает под вознаграждением за труд (статья 129 ТК РФ) не заработную плату в целом, т. е. с учетом компенсационных и стимулирующих выплат, а непосредственно оклад (должностной оклад) или тарифную ставку работника. В связи с этим именно оклады и тарифные ставки работников должны устанавливаться в размере не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Только в этом случае будут соблюдены основные государственные гарантии работников в сфере оплаты труда.

По мнению Уполномоченного, не следует забывать и том, что оплата труда в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях осуществляется с применением районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате. Данная мера призвана компенсировать работникам неблагоприятные факторы, связанные с работой в особых климатических условиях, и обеспечивает повышенную оплату такой работы по сравнению с оплатой идентичного труда, выполняемой в нормальных климатических условиях.

Однако размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций по Иркутской области за период с января по ноябрь 2019 года составил 45 891 руб., тогда как размер средней заработной платы по России за период с января по октябрь 2019 года составил 46 112 руб.

Уполномоченный отмечает, что принятой Правительством Иркутской области Государственной программой «Рост реальных располагаемых доходов и снижение численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума» на 2019 – 2024 годы установлены целевые показатели по достижению номинальной начисленной среднемесячной заработной платы работников организаций: 2019 год – 45 798,8 руб.; 2020 год – 48 795,4 руб.; 2021 год – 52 449,8 руб.; 2022 год – 56 411,2 руб.; 2023 год – 60 627,4 руб.; 2024 год – 65 207,9 руб., что с учетом статистических данных

о распределении населения по среднему денежному доходу явно недостаточно для борьбы с бедностью.

Для сравнения приведем данные по размеру среднего денежного дохода за 2017–2018 годы (табл. 11).

Таблица 11

**Распределение населения по размеру среднего денежного дохода за 2017–2018 гг. (Иркутскстат)**

	2017		2018	
	тыс. чел.	в % к итогу	тыс. чел.	в % к итогу
Все население	2 408,9	100,0	2 404,2	100,0
в том числе:				
со средним денежным доходом в месяц, руб.				
до 7 000,0	177,9	7,4	152,2	6,3
от 7 000,1 до 10 000,0	251,8	10,4	231,6	9,6
от 10 000,1 до 14 000,0	378,0	15,7	362,6	15,1
от 14 000,1 до 19 000,0	420,8	17,5	417,9	17,4
от 19 000,1 до 27 000,0	473,5	19,7	484,7	20,2
от 27 000,1 до 45 000,0	472,4	19,6	499,2	20,8
от 45 000,1 до 60 000,0	131,8	5,5	142,9	5,9
свыше 60 000,0	102,7	4,2	113,1	4,7

Из анализа изложенной информации следует, что в целях дальнейшего социально-экономического развития области, закрепления кадров на местах, повышения уровня благосостояния граждан необходимо принимать кардинальные меры по повышению уровня средней заработной платы в регионе.

В связи с этим Уполномоченный рекомендует министерству труда и занятости Иркутской области рассмотреть вопрос о разработке и принятии регионального Соглашения о минимальной заработной плате в целях повышения благосостояния работающих граждан.

По мнению Уполномоченного, органам исполнительной власти региона необходимо при разработке Стратегии социально-экономического развития Иркутской области до 2030 года принять во внимание необходимость



решения первоочередной задачи – повышение уровня благосостояния работающего населения региона.

### **5.3. О реализации права на защиту от безработицы**

В Иркутской области создаются условия, направленные на обеспечение права каждого распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, в том числе посредством стимулирования создания рабочих мест, развития системы профессионального обучения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации граждан (статья 35 Устава Иркутской области).

Право на труд является одним из важнейших социальных прав граждан. В связи с этим Уполномоченный в своей деятельности уделяет огромное внимание проблеме занятости населения.

*С жалобой на нарушение права на защиту от безработицы к Уполномоченному обратился гражданин К., относящийся к категории лиц предпенсионного возраста, освободившийся из мест лишения свободы в апреле 2019 года. В ходе рассмотрения жалобы установлено, что К. обратился в Центр занятости населения г. Слюдянки, по месту своего проживания, с целью трудоустройства. Однако помощь в поиске работы в ЦЗН г. Слюдянки он не получил, также отказались поставить на учет в качестве безработного. Причина отказа заключалась в отсутствии дополнительных документов у К. Будучи освобожденным из мест лишения свободы, К. предоставил паспорт, справку об освобождении, водительское удостоверение. Официального решения в письменном виде о причинах отказа по содействию в трудоустройстве и постановке на учет в качестве безработного с назначением пособия по безработице ему не выдали, все происходило в устном порядке. Как рассказал Уполномоченному К., сотрудники ЦЗН г. Слюдянки пояснили ему: «Работы нет». При приеме на*

*работу в службу такси в г. Иркутске у него были изъяты личные документы – паспорт и водительское удостоверение. В отсутствие удостоверяющих документов К. был лишен возможности трудоустроиться, соответственно, иметь законный доход.*

Учитывая преклонный возраст и состояние здоровья К., Уполномоченный обратился в ГУ МВД России по Иркутской области с просьбой провести проверку и принять правовое решение о возбуждении дела об административном правонарушении по статье 19.7 КоАП РФ в отношении виновных лиц, с целью возврата удостоверяющих документов законному владельцу, а также в региональное министерство труда и занятости по вопросам занятости.

После вмешательства Уполномоченного документы К. были возвращены, министерством труда и занятости Иркутской области проведена проверка. К сожалению, восстановить право на защиту от безработицы К. не удалось.

*К Уполномоченному обратился гражданин Ц. с жалобой на незаконное снятие его с учета в качестве безработного и нарушение его права на получение государственной поддержки в период нахождения без работы.*

*В связи с этим Уполномоченным были направлены рекомендации в министерство труда и занятости Иркутской области о необходимости восстановления нарушенного конституционного права гражданина на защиту от безработицы, однако должной реакции от руководства министерства не последовало. Доводы Уполномоченного были изложены в письмах в адрес министра труда и занятости Иркутской области Н.В. Воронцовой, а также в заключении, направленном в адрес министра (сопроводительное письмо от 14 декабря 2018 года, исх. № 2140).*

Уполномоченный был вынужден обратиться за помощью в разрешении ситуации с защитой конституционного права Ц. в адрес Губернатора Иркутской области С.Г. Левченко (письмо от 31 января 2019 года, исх. № 187, с приложением копий документов, составляющих

переписку с министерством труда и занятости Иркутской области по данному вопросу). Однако реакции также не последовало.

Во время работы в Иркутской области представителей Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека гражданин Ц. обратился на личный прием, где рассказал существо проблемы. На приеме присутствовала заместитель Председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликова. Представитель Совета, осуществлявший прием гражданина Ц., рекомендовал разрешить ситуацию в пользу гражданина. Однако и в этом случае права гражданина Ц. восстановлены не были.

Не дождавшись от органов исполнительной власти принятия необходимых мер по обращению гражданина, Уполномоченный направил письмо-напоминание заместителю Председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой (письмо от 29 апреля 2019 года, исх. № 733.) Однако должные меры по восстановлению нарушенного конституционного права гражданина органами исполнительной власти так и не были приняты.

В сложившейся ситуации гражданин Ц. информировал Уполномоченного о намерении в судебном порядке добиваться восстановления своих нарушенных прав. Гражданину Ц. Уполномоченным была оказана необходимая правовая помощь.

Решением Свердловского районного суда г. Иркутска от 16 июля 2019 года исковые требования гражданина Ц. о признании незаконными приказов о снятии с учета в качестве безработного и о прекращении выплаты пособия по безработице, о признании за ним статуса безработного и о выплате пособия были полностью удовлетворены.

Однако даже решение суда органы службы занятости выполнили несвоевременно. Гражданин Ц. вынужден был дополнительно обращаться за исполнением решения в Областное государственное казенное учреждение «Центр занятости населения города Иркутска» и к Уполномоченному.

Уполномоченный обращает внимание, что гражданин Ц. вынужден был добиваться восстановления нарушенного права почти год, начиная с сентября 2018 года. Однако должностные лица Областного государственного казенного учреждения «Центр занятости населения города Иркутска» и министерства труда и занятости населения Иркутской области на протяжении всего этого времени не выполняли возложенные на них обязанности по объективному и полному рассмотрению доводов гражданина, а также не следовали обоснованным рекомендациям Уполномоченного, которые были сформулированы в полном соответствии с положениями действующего законодательства.

Ситуация с реализацией права гражданина Ц. на защиту от безработицы позволяет сделать вывод о грубом нарушении соответствующими должностными лицами его конституционного права на защиту от безработицы, что, по мнению Уполномоченного, требовало служебной проверки. Уполномоченный с таким предложением обратился к Губернатору Иркутской области С.Г. Левченко, однако должной реакции не последовало и на этот раз.

В письме заместителя председателя Правительства Иркутской области М.Е. Авдеева в адрес Уполномоченного от 23 октября 2019 года (исх. № 04-80-27335/19) говорится, что нарушений в действиях должностных лиц министерства и Центра занятости населения г. Иркутска при оказании государственных услуг гражданину Ц. не усматривается. Судебным решением подтверждено нарушение конституционного права гражданина Ц. на защиту от безработицы, а заместитель председателя Правительства Иркутской области утверждает, что нарушений в действиях должностных лиц министерства и Центра занятости населения г. Иркутска при оказании государственных услуг гражданину Ц. нет.

При наличии вступившего в законную силу решения суда, полностью подтвердившего доводы Уполномоченного, заместителем председателя Правительства Иркутской области М.Е. Авдеевым делается попытка

обосновать законность действий должностных лиц! В частности, Уполномоченному сообщается, что на момент возникновения спорной ситуации законодательством не был определен срок со дня окончания периода нетрудоспособности, в течение которого листок нетрудоспособности может быть принят органом службы занятости в качестве документа, подтверждающего уважительность причины неявки для прохождения очередной перерегистрации. Указанный пробел был устранен, по информации заместителя председателя Правительства Иркутской области, только с принятием приказа Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 22 февраля 2019 года № 116н, которым были утверждены Правила, в соответствии с которыми органы службы занятости осуществляют социальные выплаты гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и выдачу предложений о досрочном назначении пенсии таким гражданам. Однако этот аргумент не может быть принят во внимание. Действительно, указанным приказом утверждены Правила, в соответствии с которыми органы службы занятости осуществляют социальные выплаты гражданам, признанным в установленном порядке безработными, и выдачу предложений о досрочном назначении пенсии таким гражданам, согласно Приложению. Однако до утверждения указанных Правил действовал и продолжает действовать Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения Российской Федерации» и подзаконные акты, принятые в соответствии с указанным Законом.

Основания для снятия с регистрационного учета безработных граждан были предусмотрены пунктом 20 Правил регистрации безработных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 года № 8919 (далее – Правила).

Среди оснований снятия с регистрационного учета безработных граждан пунктом 14 Правил предусмотрено, в том числе следующее: «б) длительная (более 1 месяца со дня последнего посещения государственного учреждения

службы занятости населения для регистрационного учета и подбора подходящей работы) неявка в государственное учреждение службы занятости населения без уважительных причин;». Именно в соответствии с данным основанием был снят с регистрационного учета гражданин Ц. Однако данное основание не могло быть положено в обоснование снятия с регистрационного учета в качестве безработного, так как неявка гражданина Ц. в Центр занятости была обусловлена болезнью, т. е. уважительной причиной. Перечень документов, подтверждающих наличие уважительных причин неявки, был утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 января 2013 года № 10н «Об утверждении перечня документов, подтверждающих наличие уважительных причин неявки в государственные учреждения службы занятости населения граждан, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы, и безработных граждан». В указанном Перечне документов листок нетрудоспособности в качестве документа, подтверждающего наличие уважительных причин неявки, предусмотрен пунктом первым.

Следует отметить, что ни в Правилах регистрации безработных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 года № 891, ни в Перечне документов, подтверждающих наличие уважительных причин неявки, утвержденном приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 января 2013 года № 10н, не предусмотрено условие об обязательном своевременном предъявлении листка нетрудоспособности (не позднее дня, указанного в строке «Приступить к работе»), как это обосновывается в письме министра труда и занятости Иркутской области. В то же время сама по себе строка «Приступить к работе» в листке нетрудоспособности обязывает гражданина, которому выдан листок нетрудоспособности, явиться на работу именно в этот день, и не только приступить к работе, но и предъявить листок нетрудоспособности в качестве документа, подтверждающего уважительную причину отсутствия на рабочем месте.

Такой порядок распространяется и на безработных, которым в соответствии со статьей 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 624н «Об утверждении порядка выдачи листков нетрудоспособности» выдается листок нетрудоспособности.

Из пояснений гражданина Ц., которые он дал Уполномоченному, следует, что с решением о снятии его с учета в качестве безработного под роспись никто не знакомил. Когда он находился непосредственно на лечении, ему позвонил сотрудник Центра занятости, который сообщил о снятии его с учета. Заявитель в ответ объяснил, что не приходил в назначенное время в Центр занятости по уважительной причине, поскольку в настоящее время находится на стационарном лечении. Сразу после окончания лечения, 6 сентября 2018 года, он появился в Центре занятости, однако ему пояснили, что он уже снят с учета как безработный. Услышав эту информацию, гражданин Ц. в этот же день обратился с заявлением к министру труда и занятости Иркутской области Н.В. Воронцовой и предъявил листок нетрудоспособности. Гражданин Ц. полагал, что министр даст указание о проверке подлинности листка нетрудоспособности и отмене решения о снятии его с учета. Однако этого не произошло. При таких обстоятельствах говорить о факте непредъявления листка нетрудоспособности гражданином Ц. не приходится.

Уполномоченный вынужден констатировать наличие грубого, длительного нарушения права гражданина на защиту от безработицы. Должностные лица, незаконно сняв гражданина Ц. с учета в качестве безработного, не принимали во внимание обоснованные доводы гражданина и рекомендации Уполномоченного, а также представителя Совета при Президенте по развитию гражданского общества и правам человека.

Губернатор С.Г. Левченко и заместитель председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликова, после обращения к ним Уполномоченного, не дали необходимых указаний по восстановлению нарушенного конституционного права гражданина. Губернатор С.Г. Левченко, после обращения к нему Уполномоченного не назначил служебную проверку по факту грубого и длительного нарушения конституционного права на защиту от безработицы. После вступления решения суда в силу органы исполнительной власти допустили волокиту в восстановлении нарушенного права гражданин Ц., который был вынужден вновь обращаться по этому вопросу к Уполномоченному.

Уполномоченный полагает, что явные факты нарушения прав гражданина должностными лицами органов исполнительной власти не должны оставаться без соответствующей реакции Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области. Должностные лица в данном случае длительное время не принимали необходимых мер для восстановления нарушенного конституционного права, игнорируя рекомендации Уполномоченного.

В связи с этим Уполномоченный надеется, что по данному факту будет проведена полноценная служебная проверка с изучением всех материалов, объяснений гражданина и должностных лиц, с целью недопущения повторения подобных грубых нарушений прав граждан.

Уполномоченный отмечает, что несмотря на некоторую стабилизацию ситуации на рынке труда в 2019 году, уровень общей безработицы в Иркутской области остается все еще на достаточно высоком уровне и составляет 6,6% от численности экономически активного населения (в 2019 году – 7,5%). Уровень зарегистрированной безработицы в регионе на 1 января 2020 года составил 1% (-0,1%). По указанному показателю Иркутская область занимает 4-е место в Сибирском федеральном округе.



По данным Иркутскстата, общее количество трудоспособного населения по области составило на 1 января 2020 года – 1 316, 4 тыс. человек, что на 1,2% меньше в сравнении с 2018 годом.

По сведениям регионального министерства труда и занятости удельный вес численности занятых в крупных, средних и малых организациях Иркутской области в ноябре 2019 года составил 61,4% от общей рабочей силы региона (732,7 тыс. человек, что на 0,5% меньше соответствующего периода 2018 года).

Численность зарегистрированных безработных – 11,3 тыс. человек.

В 2019 году в органы занятости в целях поиска подходящей работы обратилось 77,2 тыс. граждан (на 2,8% больше, чем в 2018 году – 75,1 тыс. человек). Из них признано безработными 36,0 тыс. человек, что на 16,5% больше, чем в 2018 году – 30,9 тыс. человек.

Трудоустроено органами занятости 48,4 тыс. человек (в 2018 году – 45,6 тыс. человек), уровень трудоустройства граждан составил 62,7% от численности обратившихся по вопросу трудоустройства (в 2018 году – 60,7%).

По информации прокуратуры Иркутской области о состоянии законности, результатах прокурорского надзора за исполнением законодательства о занятости населения, в прошедшем году были выявлены и пресечены нарушения в деятельности регионального министерства труда и занятости, его подведомственных учреждений при организации работы межведомственной комиссии, предоставлении гражданам государственных услуг, осуществлении контроля расходования бюджетных средств.

Нарушения были установлены и в органах местного самоуправления. До вмешательства прокуроров в отдельных муниципальных образованиях отсутствовало достаточное нормативно-правовое регулирование в сфере содействия занятости, целевые программы не разрабатывались и не принимались (г. Зима, Зиминский район, Киренский район и т. д.).

Так, органами местного самоуправления допускаются многочисленные нарушения закона при реализации предоставленных статьей 7.2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» полномочий в сфере содействия занятости населения. Не организуется проведение оплачиваемых общественных работ, ярмарок вакансий. В Аларском районе только после вмешательства прокурора в 12 муниципальных образования администрациями запланировано проведение указанных мероприятий. Аналогичные нарушения пресечены прокурорами г. Шелехова, Нукутского, Усть-Удинского, Чунского, Эхирит-Булагатского районов.

В ходе проверки было установлено, что деятельность межведомственных комиссий по снижению неформальной занятости (далее – МВК), созданных в органах местного самоуправления, в большинстве случаев ведется формально, в связи с чем к должному результату не приводит, задачи, поставленные перед комиссией, не исполняются. Так, в Баяндаевском, Братском, Нукутском районах заседания МВК с установленной периодичностью не проводились. В Аларском районе в 14 муниципальных образованиях МВК не были созданы вовсе. Имеют место факты не направления МВК информации в Государственную инспекцию труда в Иркутской области и наоборот, когда инспекцией проверки по поступившей из комиссий информации не проводятся, нарушения остаются не устраненными (города Ангарск, Иркутск, Шелехов, Заларинский, Усть-Удинский районы и др.).

Выявлены нарушения в деятельности центров занятости при предоставлении ими государственных услуг. Прокурором г. Бодайбо в ходе проверки выявлены факты ненадлежащего исполнения обязанностей по информированию населения о положении на рынке труда. Допускаются факты непредложения центрами занятости гражданам, состоящим на учете длительный период времени, в условиях отсутствия для них подходящей работы, иных государственных услуг. Прокурором г. Ангарска выявлены

факты выдачи гражданам направлений на работу без согласования кандидатуры с работодателем. Прокурорами г. Бодайбо, Заларинского района установлены нарушения при исполнении центрами занятости обязанностей при работе с региональным банком вакансий «Работа в России». Центрами занятости не обеспечивается внесение сведений о вакансиях в банк данных, доступ граждан к указанному банку в помещениях центров занятости. Прокурором Нукутского района пресечено предоставление государственной услуги в виде психологической поддержки безработных граждан лицами, не имеющими соответствующего образования. Прокуратурой Иркутского района выявлены случаи несвоевременного снятия граждан с учета в качестве безработных (по истечении 3 месяцев, вместо положенного 1 месяца).

Вскрыты нарушения прав социально не защищенных слоев населения – инвалидов. В некоторых центрах занятости до сих пор не обеспечено соответствие помещений условиям доступности (г. Бодайбо, Зиминский район).

Особо следует отметить, что работодателями также допускаются многочисленные факты нарушений прав работников. Наибольшее количество нарушений допускаются индивидуальными предпринимателями на автомоечных комплексах, в организациях общественного питания, которые, как правило, не заключают с работниками трудовые договоры. Распространены факты подмены трудовых отношений гражданско-правовыми с заключением с работниками договоров оказания услуг.

Были установлены нарушения работодателями обязанности по предоставлению в центр занятости информации о наличии (либо отсутствии) вакантных рабочих мест, сокращении численности штата (города. Ангарск, Братск, Усть-Кут, Черемхово, Боханский, Баяндаевский, Братский, Качугский, Куйбышевский, Ленинский районы и др.).

Прокурорами г. Саянска, Киренского, Нижнеилимского районов пресекалось несоблюдение прав работников-инвалидов на предоставление

им особых условий работ. По-прежнему имеют место факты неисполнения работодателями обязанности по квотированию рабочих мест для инвалидов.

В связи с этим Уполномоченный обращает внимание Правительства Иркутской области также на тот факт, что в соответствии с ведомственной целевой программой Иркутской области «Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в Иркутской области» на 2019 – 2024 годы, были утверждены расходы областного бюджета на финансирование программы: на 2019 год в объеме 2 139,9 тыс. руб.; на период с 2020 года по 2024 год (включительно) лишь в размере 1 928,3 тыс. руб. ежегодно.

Ожидаемые конечные результаты реализации ведомственной целевой программы указаны следующие: «по итогам реализации ведомственной целевой программы численность инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, трудоустроенных на оборудованные (оснащенные) рабочие места, составит 198 чел.».

При этом на 1 января 2020 года общее количество инвалидов в Иркутской области составило 216 652 человека, из них 12 801 – дети-инвалиды.

По мнению Уполномоченного, основания для снижения объемов финансирования указанной ведомственной целевой программы отсутствовали. Исполнительным органам власти региона необходимо создать условия для осуществления в полной мере гражданами права на труд. Уполномоченный выражает надежду, что органами исполнительной власти будут предприняты меры по увеличению финансирования ведомственной целевой программы Иркутской области «Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в Иркутской области» на 2019 – 2024 годы.

Уполномоченный также рекомендует органам государственной власти, учреждениям службы занятости, органам местного самоуправления принять меры к безусловному исполнению требований законодательства о занятости населения, в целях соблюдения права граждан на труд.

## **6. Право на жилище**

Жилище является одним из важных показателей благополучия человека и дает ему ощущение безопасного и достойного существования. Право на жилище закреплено в статье 40 Конституции Российской Федерации, а также в статье 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 года и статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Приоритеты и цели государственной политики в жилищной сфере определены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 2004 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Достижение этих целей возможно через улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно, через разработку национальных проектов по направлению «Жилье и городская среда», а также обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть меньше 8%, увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год, обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда.

Вместе с тем несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации и Правительством Иркутской области меры, а также действующие жилищные программы, ситуация с обеспеченностью жильем для многих граждан остается сложной. На протяжении всего периода существования института Уполномоченного по правам человека в Иркутской

области вопросы реализации жилищных прав граждан – наиболее актуальные и часто звучащие в жалобах граждан.

### **6.1. О некоторых вопросах переселения граждан из аварийного жилья**

Проблема аварийного жилищного фонда – это источник целого ряда отрицательных социальных тенденций. Ввиду несоответствия требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, аварийное жилье не только не обеспечивает комфортного проживания граждан, но и создает угрозу их жизни и здоровью. В течение отчетного года к Уполномоченному неоднократно обращались жители домов, находящихся в непригодном для проживания состоянии. К сожалению, задача ликвидировать аварийный жилищный фонд, признанный таковым до 1 января 2012 года, органами государственной власти и местного самоуправления выполнена только к 1 сентября 2019 года, т. е. с задержкой на два года.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в 2019 году началась работа по реализации программ переселения граждан из домов, признанных аварийными после 1 января 2012 года. Ранее на федеральном уровне порядок расселения таких домов определен не был, финансирование мероприятий для переселения граждан из аварийных жилых домов в Российской Федерации осуществлялось только для жильцов многоквартирных жилых домов, признанных аварийными до 1 января 2012 года, в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Фонд содействия).

В предыдущих ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно акцентировал внимание на необходимости решения этой проблемы, связанной с переселением граждан из домов, признанных аварийными после

1 января 2012 года, в связи с поступлением большого количества жалоб от граждан.

По данным Правительства Иркутской области и министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, по состоянию на 1 января 2020 года объем аварийного жилищного фонда, признанного таковым после 1 января 2012 года, составляет 626,3 тыс. кв. м. В данном жилищном фонде проживает 35,6 тыс. человек. В связи с внесением изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» Правительством региона приняты государственная программа Иркутской области «Доступное жилье» на 2019 – 2024 годы (утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 года № 780-пп) и региональная адресная программа Иркутской области «Переселение граждан, проживающих на территории Иркутской области, из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2017 года, в 2019 – 2025 годах» (утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 1 апреля 2019 года № 270-пп) (далее – Программы переселения), в соответствии с которыми будет осуществляться переселение и из жилых домов, признанных аварийными за период с 1 января 2012 года по 1 января 2017 года, в том числе с участием средств Фонда содействия.

Объем аварийного жилищного фонда, который необходимо ликвидировать в соответствии с вышеуказанными программами за предусмотренные 6 лет, составляет 397,8 тыс. кв. м, в нем проживают 22,5 тыс. человек. С учетом этого 228,5 тыс. кв. м аварийного жилого фонда (36,5%), в котором проживает 13,1 тыс. человек, остались не включенными в Программы переселения, и в обозримом будущем проживающие в нем граждане на переселение в лучшие условия рассчитывать не могут.

Таким образом, переселение граждан из аварийного жилья продолжится. Однако, учитывая опыт предыдущих лет, Уполномоченный опасается, что вопросы, касающиеся переселения граждан из аварийного

жилищного фонда, признанного таковым после 1 января 2012 года, к сожалению, будут возникать в течение всего срока реализации данных мероприятий.

Основная часть жалоб к Уполномоченному связана с расселением жилого фонда, признанного аварийным после 1 января 2012 года.

Как было указано ранее, не все жилые помещения, признанные аварийными после 1 января 2012 года, будут расселены в рамках реализации Программ переселения, а только те, что признаны таковыми до 1 января 2017 года. Кроме того, помимо финансовых и бюрократических препятствий в реализации гражданами права на достойные условия проживания, они нередко сталкиваются с явным равнодушием чиновников, пользующихся правовой безграмотностью, преклонным возрастом или состоянием здоровья граждан в целях уклонения от исполнения возложенных на них обязанностей.

*К Уполномоченному обратилась 88-летняя жительница г. Иркутска Ф., проживающая в многоквартирном жилом доме по адресу: г. Иркутск, ул. Новокшионова, д. 2а, признанном аварийным и подлежащим сносу в феврале 2017 года, который, соответственно, не попадает под действие региональных Программ переселения. Заявительница так описывает условия своего проживания: «Я живу с внучкой и правнуком в гнилом деревянном доме 60 лет. [...] У меня квартира не приватизирована [...] В подъезде по лестнице на втором этаже страшно ходить, грозит обвал висящей штукатурки».*

*Администрация города Иркутска в качестве основания для невозможности расселения ссылается на отсутствие дома в Перечне объектов аварийного жилищного фонда г. Иркутска, планируемых к расселению в рамках реализации подпрограммы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в г. Иркутске» муниципальной программы «Жилище на 2013 – 2021 годы» на 2019 год и плановый период 2020 и 2021*



годов, так как в него, в большинстве своем, включены дома, признанные аварийными в 2012 – 2013 годах.

При этом администрация, не оспаривая, что занимаемое заявителем жилое помещение, признанное непригодным для проживания, находится в муниципальной собственности, указывает, что «Ф., проживающая по вышеуказанному адресу, на учете малоимущих граждан, нуждающихся в предоставлении жилого помещения по договору социального найма, в администрации города Иркутска не состоит, в связи с чем у администрации города Иркутска нет правовых оснований для предоставления Ф. жилого помещения по договору социального найма во внеочередном порядке». Тем самым администрация подтверждает свою безучастность к судьбе иркутянки, игнорируя тот факт, что обязанность по содержанию своего имущества законом возложена на собственника, и администрация как собственник жилого помещения, занимаемого Ф., в случае нецелесообразности проведения его капитального ремонта, должна предоставить ей в пользование на условиях договора социального найма иное жилое помещение надлежащего качества, не представляющего угрозы для ее жизни и здоровья.

Уполномоченным были даны соответствующие разъяснения заявительнице и выражена готовность оказать ей необходимую правовую помощь по данному вопросу.

Вот еще один пример состояния многоквартирного жилого дома по адресу Иркутская обл., Нукутский р-н, п. Новонукутский, ул. Майская, д. 6, признанного аварийным и подлежащим сносу после 1 января 2017 года, изложенный в жалобе гражданки Х. «В декабре 2017 г. жилой дом, в котором мы проживаем, был признан аварийным и непригодным для проживания. Согласно выписке Государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, дата признания дома аварийным – 11.12.2017 г., основания признания дома аварийным – физический износ, общая степень износа здания – 90% [...] В

*нашем аварийном доме существует реальная угроза обрушения конструкций в связи с физическим износом и природными явлениями (ливневые дожди, грозы, весенние паводки). В квартирах нет никаких условий для проживания – нет отопления, протекает крыша, обваливается потолок в подъезде, квартирах, потолки и стены гнилые».*

В действующем законодательстве нет четкой формулировки ветхого жилья и его отличия от аварийного. Но несмотря на это органами местного самоуправления Иркутской области ведется статистика объема как ветхого, так и аварийного жилого фонда на своей территории. На основании этих данных можно сделать вывод, что в Иркутской области доля ветхого жилищного фонда велика, и решение проблемы расселения такого жилья – задача более чем актуальная, требующая правовой регламентации, так как граждане, чьи жилые помещения по факту уже давно ветхие, но не признанные в надлежащем порядке аварийными, будут и далее проживать в условиях, которые трудно признать приемлемыми.

К примеру, в Заларинском районе объем ветхого жилого фонда за последние три года составлял: в 2017 году – 276 763 кв. м (46%), в 2018 году – 277 012 кв. м (48%), в 2019 году – 277 320 кв. м (49%).

В Черемховском районе: в 2017 году – 13 200 кв. м (2%), в 2018 году – 14 600 кв. м (2%), в 2019 году – 13 000 кв. м (2%).

В Нукутском районе в течение 2017 – 2019 годов данный показатель не менялся и составлял 5 705 кв. м (33%).

В условиях, когда ликвидация аварийного жилищного фонда продолжает оставаться одним из важных государственных приоритетов в жилищной политике, затягивание процедур признания домов аварийными и их расселение недопустимо. По мнению Уполномоченного, вопрос расселения жилых домов как признанных аварийными после 1 января 2017 года, так и не признанных таковыми, но находящихся в ветхом состоянии, во избежание плачевных последствий должен решаться уже сейчас, не дожидаясь окончания сроков реализации Программ переселения.

Однако и у граждан, жилые помещения которых попали под действие Программ переселения, тоже не все благополучно. В занимаемых ими квартирах невозможно жить уже сейчас, а ближайший срок их расселения – 2025 год, который, в свою очередь, судя по практике прошлых лет, не является гарантией переселения в указанный срок.

*Из обращения жительницы г. Иркутска Т., дом которой по адресу г. Иркутск, ул. Фурманова, д. 4, кв. 26 включен в перечень многоквартирных жилых домов, подлежащих расселению в соответствии с Программой переселения, следует, что в данном доме в феврале 2019 года случился пожар, в результате чего условия проживания в нем еще более ухудшились: «...стоит очень сильный запах гари в подъездах и квартирах, возможность полной заморозки труб, опасность нового возгорания из-за промерзшей проводки, в квартирах очень холодно».*

Жители таких домов попросту не знают, а органы местного самоуправления не информируют их о том, что в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) в случае признания малоимущими и постановки на учет нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями по договору социального найма им органом местного самоуправления должно быть предоставлено во внеочередном порядке другое жилое помещение надлежащего качества до расселения по Программе переселения. По мнению Уполномоченного, подобное является следствием нежелания органов местного самоуправления брать на себя «лишнюю» ответственность и работу.

Вопросы признания жилых помещений непригодными для проживания и многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции отнесены к исключительной компетенции межведомственной комиссии, создаваемой федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, в зависимости от того, к какому жилищному фонду принадлежит тот или иной жилой дом.

Уже на данной стадии «переселения» возникают обоснованные жалобы граждан на действия таких межведомственных комиссий.

*Из обращения жительницы п. Улькан Казачинско-Ленского р-на М. Уполномоченному стало известно, что в администрации Ульканского городского поселения на протяжении периода с 2014 года по сентябрь 2018 года попросту отсутствовала данная комиссия, и, соответственно, за этот период не было обследовано ни одного жилого дома. Указанную ситуацию орган местного самоуправления объяснял следующим: «...Организации, которые должны быть обязательно включены в состав межведомственной комиссии в соответствии с пунктом 7 Постановления Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47 [...], до настоящего времени не направили информацию о специалистах, которые будут включены в персональный состав межведомственной комиссии и принимать участие в обследовании жилого дома». Из-за такого бездействия местных властей заявительница, неоднократно получив подобное объяснение причины невозможности обследования ее жилого помещения на предмет пригодности для проживания, была вынуждена обратиться в суд, который успешно выиграла. Но скольких нервов и бессонных ночей ей это стоило, знает только она.*

*Вот еще пример умышленного, по мнению Уполномоченного, неисполнения служебных обязанностей работниками местной администрации. Гражданка Д. из д. Малая Еланка Иркутского района при обращении в администрацию Мамонского муниципального образования Иркутского района с целью проведения обследования занимаемого ею на основании договора социального найма жилого помещения получила от администрации отказ в его проведении. Заявительница пишет Уполномоченному: «Мамонская администрация морочит мне голову каким-то заключением проектно-изыскательской организации [...] и я должна за свой счет делать мне техпаспорт и заключение проектно-изыскательской организации. У меня нет таких средств – пенсия по инвалидности 6 тысяч*

*рублей, из них 3 тысячи Пенсионный фонд РФ отправляет моему сыну-инвалиду в интернат. Я не знаю, как мне быть? Куда жаловаться еще?»*

*По результатам рассмотрения обращения гражданки Д. установлено, что администрация Мамонского муниципального образования Иркутского района, которая законом уполномочена только принимать от граждан соответствующие заявления, вышла за рамки своих полномочий и, подменяя функции межведомственной комиссии, приняла решение о необходимости предоставления заявительницей дополнительных документов. Кроме того, у нанимателя жилого помещения по договору социального найма, коим является гражданка Д., изначально отсутствует обязанность предоставления каких-либо иных документов, кроме заявления о признании жилого помещения непригодным для проживания. По изложенным фактам Уполномоченным было подготовлено заключение с рекомендациями администрации вернуться к рассмотрению обращения заявительницы и исключить в дальнейшей работе факты предъявления к гражданам необоснованных требований. Однако указанное заключение органом местного самоуправления не было рассмотрено по существу, в связи с чем Уполномоченный направил обращение прокурору Иркутского района о проведении проверки работы администрации Мамонского муниципального образования в части приема заявлений граждан о проведении обследований жилых помещений и передачи их на рассмотрение межведомственной комиссии. По результатам проведенной проверки прокурором внесено представление в адрес главы администрации Мамонского муниципального образования.*

Конечно, граждане вправе оспорить в суде бездействие межведомственной комиссии и органа местного самоуправления по принятию решений, связанных с признанием жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. Однако само по себе обращение в суд не может являться для граждан единственным выходом из ситуаций, в

которых они оказываются по причине нежелания должностных лиц органов власти исполнять свои непосредственные обязанности.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые меры по реализации федеральных и областных программ в сфере жилищных прав граждан, встречаются ситуации, требующие дополнительного контроля и содействия со стороны администрации области, городов, районов. В частности, это происходит, когда жителей переселяют за счет средств предприятий-застройщиков.

*В июне 2019 года к Уполномоченному обратилась К., жительница г. Иркутска, с жалобой на то обстоятельство, что многоквартирный жилой дом по адресу г. Иркутск, ул. Розы Люксембург, д. 18, в котором находится принадлежащая ей на праве собственности квартира, не расселен, учитывая, что сроки расселения истекли. К. сообщает: «...Наш дом уже с 2013 года стоит на учете как ветхий и аварийный. У нас на руках уже много документов о переносе сроков расселения и сноса. Дом полублагоустроенный, при всем при этом половину дома уже расселили. И если расселение затянется хотя бы до осени, мы можем просто перемерзнуть, так как у нас печное отопление. Переселенные люди, устав находясь в опасности, добавили свои собственные средства. Остальная половина осталась брошенной на произвол судьбы, завалит так завалит! Контингент – пожилые и несовершеннолетние, не имеющие возможность добавить денег. Мы не просим у вас денег или решения глобальных проблем! Наша просьба лишь в том, чтобы вы повлияли на нашу администрацию и недобросовестного застройщика, который ущемляет нас в правах и лишь тянет время. Просто, чтобы они в четко обозначенный срок расселили дом. Иначе случится беда!!!»*

В ходе работы с данной жалобой Уполномоченным проведена проверка изложенных в ней фактов и установлено, что дом является аварийным, подлежит сносу и расселению. Данный дом включен в границы застроенной территории, подлежащей развитию. С этой целью администрацией города

Иркутска заключен соответствующий договор с застройщиком ООО «Инстройтех».

Обязанности по предоставлению гражданам, проживающим в доме на условиях договора социального найма, других жилых помещений администрацией города Иркутска исполнены в полном объеме, а вот обязанности по предоставлению справедливого денежного возмещения за изымаемые квартиры собственникам этих квартир не исполнены, поэтому они продолжают жить в аварийных условиях. Такие граждане должны получить причитающиеся им по закону денежные средства от застройщика ООО «Инстройтех», который ссылается на отсутствие финансовой возможности.

Усмотрев бездействие застройщика ООО «Инстройтех» в исполнении своих обязательств перед собственниками жилых помещений, подлежащих изъятию в муниципальную собственность и учитывая, что данные нарушения являются грубыми и массовыми, Уполномоченный направил соответствующую информацию в прокуратуру Иркутской области, где вышеизложенная ситуация остается на контроле.

Не расселенным гражданам разъяснено их право на самостоятельное обращение в суд, а также возможность стать участником в деле, рассматриваемом Арбитражным судом Иркутской области, по исковому заявлению администрации города Иркутска к ООО «Инстройтех» о понуждении к исполнению в натуре обязательств по договору о развитии застроенной территории.

Приведенные примеры убедительно иллюстрируют ряд негативных тенденций в осуществлении государственной политики в сфере ликвидации аварийного жилищного фонда и в целом свидетельствуют о нарушении принципа государственной поддержки реновации муниципального жилищного фонда, что приводит к нарушению жилищных прав граждан, которым органами власти не обеспечиваются в полной мере нормальные условия жизнедеятельности.

Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления:

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

- исключить факты затягивания реализации Программ переселения из жилых домов, признанных аварийными и подлежащими сносу до 1 января 2017 года;

- определить перечень домов, признанных аварийными после 1 января 2012 года, но находящихся в критическом состоянии, и обеспечить в переходный период переселение жителей в безопасные и благоприятные условия проживания;

- своевременно информировать граждан, проживающих в аварийных жилых помещениях, об их праве на внеочередное предоставление другого жилого помещения по договору социального найма;

- осуществлять досудебное урегулирование спорных ситуаций с гражданами, в том числе рассматривать возможность заключения соглашений между застройщиками и гражданами, чье жилье подлежит сносу, оказывая помощь в выработке совместных решений, которые подлежали бы выполнению обеими сторонами в обязательном порядке;

- исключить факты превышения полномочий при принятии от граждан заявлений об обследовании жилых помещений на предмет их пригодности для проживания.

## **6.2. О реализации жилищных прав граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений**

На фоне общей ситуации с соблюдением жилищных прав граждан выделяются сферы, где права граждан требуют особой защиты, оперативного и квалифицированного вмешательства. Исполнение органами местного самоуправления своей обязанности по обеспечению граждан социальным



жильем является одной из таких сфер. Несмотря на то, что в области постоянно реализуются жилищные и региональные программы, а также развивается рынок ипотечного кредитования, для многих граждан единственной возможностью улучшения жилищных условий является получение жилья по договорам социального найма жилых помещений из государственного или муниципального жилищного фонда.

Ежегодно к Уполномоченному поступают обращения от граждан нашего региона, которые состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и годами ждут своей очереди. К сожалению, такие обращения отражают безысходность ситуации, когда людям, стоящим в очереди, жилье не предоставляется по 30 – 50 лет.

*Вот выдержка из обращения Т., жительницы г. Иркутска: «В 2004 году я встала на очередь на жилье на общих основаниях в администрации города Иркутска [...]. Каждый раз, когда я туда прихожу, мне один ответ: «Первый человек на очереди стоит с 1964 года и помочь ничем не можем».*

Подобная ситуация наблюдается не только в г. Иркутске, но и по всему региону.

*Гражданка З., жительница города Усть-Илимска, относящегося к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, приехавшая туда по комсомольской путевке осваивать БАМ в 70-е годы прошлого века, ветеран труда, пишет Уполномоченному: «Я состою на учете граждан в качестве нуждающихся в жилом помещении по договору социального найма с 07.10.1999 года. За 20 лет очередь на получение жилья практически не продвинулась, если учесть, что часть нуждающихся умерли, часть уехали из Усть-Илимска, часть получили жилье по решению суда. Мне восьмой десяток лет. Учитывая, что я должна еще ждать 20 лет жилья, то мне надеяться не на что».*

На запросы Уполномоченного органы местного самоуправления не могут назвать конкретную дату обеспечения жилым помещением

нуждающихся лиц в связи с нехваткой бюджетного финансирования на эти цели. Из информации, представленной органами местного самоуправления региона, по состоянию на 31 декабря 2019 года на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, состоит около 25 000 человек (по состоянию на аналогичный период прошлого года – 26 000) (без учета членов семей), из них имеющих право на внеочередное предоставление жилья – более 500 (в 2018 году – 668).

По данным министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области и Иркутскстата, общее число таких граждан (с учетом членов семьи) составляет 140 122 человека (в 2018 году – 142 462).

При этом в Иркутской области свободно от нанимателей около 300 (в 2018 году – 100) муниципальных жилых помещений.

Несмотря на тенденцию снижения числа нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, проведенный анализ представленных муниципалитетами сведений не позволяет сделать вывод, что такое положение оказалось следствием проведенной работы муниципальных образований региона. Так, хорошие показатели продемонстрированы только тремя муниципальными образованиями региона, в которых процентное соотношение предоставленных в 2019 году жилых помещений к общему количеству граждан, состоящих на учете нуждающихся, составило: Тайшетский район – 73%, Бодайбинский район – 45,6%, Усть-Кутский район – 21,6% (табл. 12).

**Сведения о числе состоящих на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями граждан и предоставленных им жилых помещениях в 2019 году, %**

Муниципальное образование	Кол-во граждан, состоящих на учете	Кол-во предоставленных жилых помещений в 2019 г.	
		Всего	%
Усть-Удинский район	840	1	0,1
Черемховский район	1 300	44	3,4
Шелеховский район	1 056	40	3,7
Нукутский район	424	0	0
Заларинский район	529	1	0,2
Усольский район	526	8	1,5
Ольхонский район	419	1	0,2
Качугский район	565	0	0
Куйтунский район	5	0	0
Киренский район	231	6	2,6
Катангский район	53	4	7,5
Иркутский район	2 208	36	1,6
Бодайбинский район	202	92	45,6
г. Свирск	1 554	3	0,2
Усть-Кутский район	1 105	239	21,6
Усть-Илимский район	616	2	0,3
г. Саянск	208	0	0
г. Иркутск	8 481	195	2,3
Братский район	149	12	8
Боханский район	220	2	0,9
Балаганский район	186	4	2,1
г. Ангарск	2 242	9	0,4
Зиминский район	9	0	0
Эхирит-Булагатский район	781	2	0,2
Чунский район	116	7	6
Тайшетский район	34	25	73
Слюдянский район	62	0	0
Казачинско-Ленский район	557	14	2,5
Аларский район	0	0	0

При этом вызывает обеспокоенные вопросы бездействие органов муниципальной власти по заключению договоров социального найма при наличии свободного от жильцов муниципального жилого фонда и значительного количества нуждающихся в нем граждан. Например, в Заларинском районе, где на учете нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма состоит 529 граждан, в 2019 году был заключен один договор социального найма 65 свободных жилых помещений. В Усольском районе состоит на учете 526 семей, в 2019 году предоставлено в пользование 8 жилых помещений при наличии 32 свободных. В городе Ангарске, где на учете стоит 2 242 граждан, в 2019 году предоставлено всего 9 жилых помещений при наличии свободных 19-ти.

В таких районах Иркутской области, как Киренский, Балаганский и Чунский, полностью отсутствует муниципальный жилой фонд, несмотря на значительное число граждан, состоящих в этих муниципалитетах на учете нуждающихся в предоставлении жилья. К примеру, в Киренском районе на учете нуждающихся состоит 231 человек, в Балаганском – 186, в Чунском – 116. Кроме того, в городе Свирске, где нуждающихся в жилье 1 554 человека, в муниципальной собственности имеется всего 3 жилых помещения; в Нукутском районе, где таких нуждающихся 424, в наличии только 1 жилое помещение.

В предыдущих докладах Уполномоченного отмечается, что подобная ситуация вызвана прежде всего бездействием органов местного самоуправления по обеспечению соблюдения жилищных прав граждан, состоящих на учете нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, в результате которого ведение данного учета сводится к бюрократической формальности. Необходимо обратить внимание и на проблему своевременного удовлетворения жилищных потребностей граждан, имеющих право на получение жилых помещений по договорам социального найма вне очереди. Жалобы от таких граждан поступали к Уполномоченному и в 2019 году. Согласно части 2 статьи 57 ЖК РФ вне очереди жилые помещения по

договорам социального найма предоставляются гражданам, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту и реконструкции не подлежат, и гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в Перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире. Перечень утвержден Приказом Минздрава России от 29 ноября 2012 года № 987н (далее – Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья).

Таким гражданам зачастую не удается реализовать имеющееся у них право на жилище во внесудебном порядке. Однако даже при наличии судебного решения о предоставлении жилого помещения его исполнение затягивается на длительное время, так как должниками по исполнительным производствам являются органы местного самоуправления.

В Иркутской области нарушения прав граждан на незамедлительное (внеочередное) получение жилья со стороны органов местного самоуправления носят системный характер. Об этом свидетельствуют обращения граждан, поступающие в адрес Уполномоченного, а также проводимые им проверки исполнения законодательства, регламентирующего порядок предоставления жилья.

Лидером по количеству внеочередников является город Иркутск – 208 семей, среди муниципальных районов области – Казачинско-Ленский район (92 семьи), Шелеховский район (35 семей).

*С жалобой на отказ администрации города Иркутска предоставить жилое помещение по договору социального найма вне очереди в адрес Уполномоченного обратилась гражданка К., которая является матерью уже взрослой женщины, являющейся недееспособной и находящейся под ее опекой. К. сообщила, что ее дочь страдает заболеванием, входящим в Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья. В 2016 году она обращалась в администрацию города Иркутска по*

*вопросу предоставления жилого помещения по договору социального найма, однако изначально ее дочь была поставлена в очередь на получение жилого помещения на общих основаниях. После неоднократных обращений и жалоб в различные инстанции дочь заявительницы была включена в список лиц, имеющих право на внеочередное предоставление жилья. В связи с неисполнением требований закона о незамедлительном предоставлении дочери жилого помещения, в 2018 году К. обратилась в суд с заявлением об обязанности администрации города Иркутска предоставить ее дочери во внеочередном порядке по договору социального найма жилого помещения. Указанное заявление судом было удовлетворено в 2018 году, однако до настоящего момента решение суда остается неисполненным.*

Реализуя правозащитную функцию, Уполномоченный и сотрудники его аппарата оказывают юридическую помощь гражданам в целях восстановления их нарушенных прав.

Согласно информации Управления федеральной службы судебных приставов России по Иркутской области (далее – Управление ФССП), в 2019 году в структурных подразделениях на исполнении находилось всего 2 исполнительных производства о предоставлении жилых помещений для различных категорий граждан (за исключением детей-сирот), которые окончены фактическим исполнением требований.

Однако из представленной информации органов местного самоуправления следует, что по состоянию на 31 декабря 2019 года на их исполнении находится 76 судебных решений о внеочередном обеспечении граждан жилыми помещениями по договору социального найма, из которых 54 – в связи с наличием тяжелой формы хронического заболевания. Основной причиной, затрудняющей исполнение исполнительных документов, является отсутствие соответствующего финансирования должников бюджетополучателей. По мнению Уполномоченного, органам местного самоуправления необходимо определить пути и сроки конкретных мероприятий по исполнению решений судов в интересах граждан.

К сожалению, не все органы местного самоуправления знают о возможности компенсации понесенных ими расходов, связанных с приобретением в муниципальную собственность жилых помещений и предоставлением их гражданам, страдающим заболеваниями, входящими в Перечень заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья, за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета Российской Федерации.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации полномочия по обеспечению жильем инвалидов отнесены к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. ЖК РФ, возлагая на органы местного самоуправления обязанность по постановке на учет нуждающихся в жилых помещениях указанной категории граждан, не возлагает дополнительной обязанности по обеспечению инвалидов жильем во внеочередном порядке.

Соответственно, приобретение жилья гражданам, страдающим заболеваниями, указанными в Перечне заболеваний, дающих право на внеочередное предоставление жилья, связано непосредственно с поступлением денежных средств в бюджет муниципального образования из бюджетов субъектов Российской Федерации и Российской Федерации.

*К примеру, администрация города Иркутска исполняет указанные решения судов за счет собственных средств, а в дальнейшем взыскивает в судебном порядке понесенные расходы на исполнение судебных решений по вышеуказанной категории граждан из средств бюджетов Иркутской области и Российской Федерации.*

*Так, в 2018 году на основании решения Четвертого арбитражного апелляционного суда в пользу администрации города Иркутска с Иркутской области и Российской Федерации взысканы расходы, понесенные в связи с льготным обеспечением граждан жилыми помещениями, на общую сумму около 29,4 млн руб., за счет которых заключены муниципальные контракты на приобретение 21 жилого помещения в целях исполнения судебных*

*решений, вступивших в силу до 2018 года и их дальнейшего предоставления гражданам.*

*Подобная практика продолжена и в 2019 году. Администрация города Иркутска подала исковое заявление о взыскании расходов в размере около 30,6 млн руб. по тем же основаниям. Дело находится в производстве Арбитражного суда Иркутской области, и в случае удовлетворения исковых требований на взысканные денежные средства планируется приобретение жилых помещений в целях исполнения судебных решений, вступивших в силу в 2018 году.*

Подобные меры, к сожалению, не принимаются администрациями Заларинского района и города Усть-Илимска при наличии на то оснований. Практика органов местного самоуправления региона по внеочередному предоставлению жилых помещений гражданам, чьи жилые помещения признаны непригодными для проживания, еще более удручающая. Во всех случаях, с которыми сталкивался Уполномоченный при рассмотрении обращений, гражданам по каким-либо причинам, чаще всего надуманным, отказывается в предоставлении жилья, и добиться реализации своего права они могут только в судебном порядке.

*Гражданка М. из п. Улькан Казачинско-Ленского района длительное время не могла доказать, что имеет право на внеочередное получение жилья, поскольку орган местного самоуправления ей попросту отказывал в проведении обследования ранее занимаемого ею жилого помещения на предмет пригодности для проживания. Указанное обследование, как известно, необходимо для доказывания наличия обстоятельств, в связи с которыми возникает право на внеочередное предоставление жилья. В связи с этим М. обратилась в суд, который обязал муниципалитет незамедлительно представить ей жилое помещение. Вот как описывает заявительница свои мытарства: «05.05.2005 года в моем доме произошел пожар (справку о пожаре предоставляю). 14 лет скиталась по квартирам.*



*Через суды, прокуратуры мне администрация дала квартиру, в которой не жили уже 5 лет».*

Часто муниципалитеты попросту вводят таких граждан в заблуждение, говоря им, что сроки расселения занимаемых ими многоквартирных домов еще не наступили, что в среднем сроки составляют 5 лет, поэтому оснований для предоставления жилья на момент обращения не имеется. При этом умалчивается, что гражданам, которые проживают в муниципальных квартирах, а следовательно, являются малоимущими, в соответствии с частью 2 статьи 57 ЖК РФ другое жилое помещение должно быть предоставлено органом местного самоуправления незамедлительно, не дожидаясь сроков расселения по программам переселения или договорам о развитии застроенной территории.

*К Уполномоченному обратилась С., которая пишет следующее: «Я – сирота, за мною закреплено жилое помещение по адресу Иркутская область, г. Ангарск, мкрн. Китой, ул. Заводская, д. 17, кв. [...]. С 2017 года дом, в котором находится вышеизложенное жилое помещение, в аварийном состоянии, подлежит сносу. В этом году я оканчиваю обучение в г. Иркутске, где я проживала в общежитии, по окончанию учебы я остаюсь без жилья, поскольку жилое помещение находится в аварийном состоянии: нет окон, печи, полов, туалета, водоснабжения, электроэнергии. Данная квартира является муниципальной собственностью, за ее состояние и сохранность никто не следил, в результате мне сейчас негде жить».*

*При обращении в органы муниципальной власти девушке не разъяснили возможность получения другого жилого помещения во внеочередном порядке. После консультации Уполномоченного она приняла решение обратиться с заявлением в суд с требованием предоставления ей жилого помещения в принудительном порядке.*

Уполномоченный убежден, что органы местного самоуправления обязаны знать и использовать конкретные механизмы, направленные на исполнение возложенных на них обязанностей по незамедлительному

предоставлению жилых помещений гражданам, имеющим право на внеочередное предоставление жилья, в том числе без наличия судебных решений, так как сам по себе отказ в предоставлении жилья во внеочередном порядке противоречит действующему законодательству и нарушает права граждан.

В течение года к Уполномоченному поступали обращения от граждан по поводу отказа органов местного самоуправления в постановке их на учет нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями. Имели место случаи необоснованного отказа в постановке на такой учет в связи с неверным расчетом уровня материальной обеспеченности.

*В ходе рассмотрения обращения гражданки К., выступающей в интересах гражданина Ч., выяснилось, что администрацией г. Иркутска при рассмотрении заявления гражданина Ч. о постановке на учет нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями (без учета членов семьи) и расчете уровня материального положения заявителя необоснованно учитывалось имущество, перешедшее в собственность его супруги на основании договора дарения. Так, согласно семейному законодательству имущество, полученное одним из супругов во время брака в дар, в порядке наследования или по иным безвозмездным сделкам, является его индивидуальной собственностью, и, соответственно, не должно учитываться при определении материальной обеспеченности второго супруга (часть 1 статьи 36 Семейного кодекса Российской Федерации). Уполномоченным были даны заявителю соответствующие рекомендации, с учетом которых он был поставлен в очередь на предоставление жилых помещений по договорам социального найма на общих основаниях.*

В своих ежегодных докладах Уполномоченным неоднократно отмечалось отсутствие административного регулирования порядка предоставления муниципальной услуги – ведение очереди нуждающихся в предоставлении жилых помещений, а также затруднительный доступ для граждан к информации об их очередности. Однако данные вопросы не

привлекли к себе должного внимания, и 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» в данной части изменений не претерпел.

Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления:

- исполнять обязанности в жилищной сфере путем постоянного усовершенствования нормативно-правовой базы;
- продолжить работу по формированию муниципального жилищного фонда, проводя систематический мониторинг наличия на территории муниципальных образований выморочного и бесхозного имущества с целью его последующего оформления в муниципальную собственность;
- увеличить финансовое обеспечение жилищных программ для безусловной поддержки всех, кто имеет право на обеспечение жилым помещением;
- использовать возможности компенсации понесенных расходов в связи с предоставлением жилых помещений отдельным категориям граждан.

### **6.3. О реализации жилищных прав граждан, проживающих в жилых помещениях специализированного жилищного фонда**

Согласно статье 19 ЖК РФ специализированный жилищный фонд – это совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по правилам раздела IV настоящего кодекса жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов.

В своем докладе за 2018 год Уполномоченный указывал на факты нарушения действующего законодательства при заключении договоров найма жилых помещений между работниками профессиональных

образовательных учреждений и администрацией этих учреждений в части установления конкретных сроков их действия и последующего выселения работников в связи с истечением этих сроков, что не допускается действующим законодательством. В информации Правительства Иркутской области о результатах рассмотрения Доклада Уполномоченного за 2018 год в данной части указано, что министерством образования Иркутской области на совещаниях с директорами профессиональных образовательных организаций региона рассматриваются вопросы соблюдения действующего законодательства при заключении договоров найма жилых помещений, организуются курсы повышения квалификации по юридическим вопросам.

Однако и в 2019 году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы от граждан по вопросу пользования жилыми помещениями специализированного жилого фонда.

*С аналогичной проблемой связано обращение гражданки К., находящейся в трудовых отношениях с Сибирским колледжем транспорта и строительства ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет путей сообщения». При рассмотрении жалобы установлено, что администрацией колледжа заявительнице направлено уведомление о необходимости освободить в течение десяти дней занимаемое ею жилое помещение в связи с истечением срока действия договора найма, при этом К. продолжала состоять в трудовых отношениях с учреждением, занимая должность социального педагога.*

В связи с выявлением нарушений жилищных прав заявительницы, предусмотренных частью 2 статьи 105 ЖК РФ, Уполномоченным было подготовлено заключение с рекомендациями привести положения договора с К., а также все действующие договоры найма жилых помещений, заключенные ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет путей сообщения» со своими сотрудниками, в соответствие с нормами жилищного законодательства путем внесения изменений в статьи, касающиеся сроков их действия. Указанное заключение было направлено на рассмотрение министру

образования Иркутской области. Со своей стороны заявительница К., по рекомендации Уполномоченного, обратилась в суд с исковым заявлением об обязанности ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет путей сообщения» оформить с нею договор найма жилого помещения в письменной форме. По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного и гражданского дела права заявительницы были восстановлены.

Хочется надеяться, что подобные нарушения прав граждан, проживающих в жилых помещениях специализированного жилищного фонда, впредь не будут иметь место, а работники администрации образовательных учреждений региона при заключении договоров найма жилых помещений со своими сотрудниками будут внимательнее относиться к исполнению своих обязанностей и соблюдению прав граждан.

*В минувшем году к Уполномоченному поступали обращения от жильцов дома по адресу г. Иркутск, мк-н Зеленый, д. 5а, находящегося на балансе Министерства обороны Российской Федерации. В своих обращениях граждане сообщали, что многие из них имели непосредственное отношение к Министерству обороны Российской Федерации, которое им предоставило служебные жилые помещения. Сейчас в данном доме проживают 72 семьи, в отношении которых Министерством обороны Российской Федерации инициированы судебные разбирательства о выселении без предоставления иного жилого помещения.*

Учитывая, что жалобы на действия (бездействие) Министерства обороны Российской Федерации рассмотрению Уполномоченным не подлежат, им была оказана консультативная помощь заявителям в отстаивании своей позиции по делам, находящимся в производстве суда.

Однако есть опасение, что число подобных исковых заявлений в дальнейшем будет только увеличиваться, поскольку такой прецедент в действиях Министерства обороны Российской Федерации случился. Поэтому уже сейчас Правительству Иркутской области следует обратить внимание на

указанную проблему и разработать возможные пути решения данного жилищного вопроса.

Вот еще один пример о реализации жилищных прав гражданами, имеющими право на временное проживание в маневренных жилых помещениях специализированного жилищного фонда.

*В ноябре 2019 года к Уполномоченному на личном приеме обратился житель г. Тайшета гражданин С. Заявитель сообщил, что проживает вместе со своей семьей – супругой и тремя несовершеннолетними детьми – в жилом помещении, ранее приобретенном им в собственность на основании договора купли-продажи квартиры с использованием заемных средств ПАО «Сбербанк России» (ипотека в силу закона). В 2016 году из-за потери работы С. лишился возможности исполнять долговые обязательства перед кредитной организацией, и на основании судебного решения на приобретенную им квартиру в счет погашения задолженности по кредитному договору было обращено взыскание. На настоящий момент С. и члены его семьи на основании судебного решения обязаны освободить жилое помещение по вышеуказанному адресу, которое реализовано банком другому лицу. При этом задолженность по кредитному договору перед банком у С. остается непогашенной и ее размер составляет около 1 200 млн руб.*

В связи с изложенным Уполномоченным было направлено обращение в адрес главы Тайшетского городского поселения с просьбой рассмотреть возможность предоставления семье С. жилого помещения маневренного фонда в соответствии с положениями части 2 статьи 95 ЖК РФ. Из поступившего ответа главы администрации следовало, что предоставить жилую площадь из маневренного фонда администрация Тайшетского городского поселения не имеет возможности, так как свободного муниципального жилья в городе нет, строительство нового жилья не ведется.

Таким образом, заявитель и члены его семьи в силу сложившихся обстоятельств оказались без единственного жилья, при приобретении которого использовались, в том числе средства материнского капитала, и с

огромным долгом, а из-за нехватки маневренного жилищного фонда они лишены возможности временного проживания в жилом помещении.

#### **6.4. Об отдельных вопросах соблюдения прав граждан, проживающих в многоквартирных жилых домах, на благоприятную окружающую среду и соблюдение общественного порядка**

Каждый человек, возвращаясь к себе домой после трудного дня, хочет расслабиться и забыть о посторонних неприятностях. Жилище для граждан является местом уединения, так называемой крепостью, куда доступ посторонним воспрещен. Законы Российской Федерации обязывают каждого человека учитывать права и интересы людей, проживающих по соседству. Но далеко не все соблюдают данное условие, что создает другим жильцам массу неудобств. Многоквартирные дома – это те самые места, где чаще всего возникают конфликты между соседями на почве нарушения права на благоприятную окружающую среду и соблюдение общественного порядка. Шумные, пьющие, систематически нарушающие правила проживания граждане становятся настоящей проблемой не только для соседей по лестничной площадке, но и для подъезда в целом.

В 2019 году увеличилось число обращений граждан к Уполномоченному по вопросу нарушения их прав соседями, ведущими асоциальный образ жизни. Их объединяет чувство безвыходности ситуации, в которой оказались такие граждане, и факт бездействия со стороны правоохранительных органов и органов местного самоуправления.

*Жительница г. Усть-Илимска Л., проживающая в доме № 39 по ул. Братская, в своем обращении пишет: «У нас сложилась крайне сложная ситуация и выхода из нее я не вижу. [...] Всего одна квартира из нашего подъезда держит весь подъезд в страхе и напряжении. Вся семья, проживающая по адресу... ведет асоциальный образ жизни, никто нигде не*

*работает, из квартиры, на минуточку, муниципального жилищного фонда, сделали притон. [...] Данная гражданка (гр-ка Е.) неоднократно нарушала и нарушает права соседей, полиция бездействует. [...] Гр-ка Е. навела компанию, распивая спиртные напитки, устроили драку с применением холодного оружия. Пострадавший мужчина был срочно госпитализирован в тяжелом состоянии... Ситуация складывается весьма тревожная. Неужели требуется летальный исход, чтобы хоть как-то ее разрешить? Стало откровенно страшно возвращаться домой...»*

*Гражданка З., жительница г. Иркутска, так описывает свое соседство: «Обращаюсь к Вам по поводу систематического нарушения тишины в ночное время со стороны соседей сверху... которые употребляют спиртные напитки в большом количестве, после чего начинаются музыка, драки, кидание мебели и бесконечное веселье всю ночь. На утро мы, как и полагается, идем на работу в разбитом состоянии, они весь день отсыпаятся, а вечером начинают по новой. [...] Неоднократно мною были написаны заявления в полицию о привлечении данных граждан к административной ответственности, однако никаких действий со стороны даже участкового предпринято не было. Участковый... объяснил, что сейчас они ничего не решают и все заявления передают на комиссию в управление по Октябрьскому району при администрации г. Иркутска. [...] Если учесть то, что заявления были написаны неоднократно, никаких действий не предпринимается даже со стороны этой самой комиссии».*

По информации органов местного самоуправления региона, в 2019 году к ним на рассмотрение поступило около 6 000 материалов о привлечении к административной ответственности граждан за систематическое нарушение прав и законных интересов соседей, из которых только по 2 927 дел (49%) приняты решения о привлечении виновных лиц к административной ответственности. Соответственно, по остальным материалам административные производства прекращены в связи с отсутствием состава административного правонарушения либо истечением сроков давности



привлечения к ответственности. Указанные показатели и результаты проведенных проверок административных дел позволяют сделать вывод, что при рассмотрении таких обращений участковыми полицией и органами местного самоуправления не предпринимаются должные меры для проверки сообщений, ненадлежащим образом формируются материалы об административных правонарушениях, грубо нарушаются сроки передачи этих материалов на рассмотрение административных комиссий, в связи с чем истекают сроки привлечения к административной ответственности и виновные граждане избегают ответственности. И при таком количестве фактов систематического нарушения прав соседей органами местного самоуправления в 2019 году было направлено в суд лишь 35 исковых заявлений (0,6%) в порядке части 1 статьи 91 ЖК РФ и статьи 293 Гражданского кодекса Российской Федерации о выселении таких граждан из занимаемых ими жилых помещений либо о продаже их с публичных торгов из-за систематического нарушения правопорядка. Из них только по 22 заявлениям судами вынесены положительные решения. Эти показатели свидетельствуют о недостаточной работе и квалификации сотрудников органов местного самоуправления, занимающихся вопросами управления муниципальным имуществом и судебными исками.

*Администрацией г. Усть-Илимска при рассмотрении жалоб граждан, проживающих в доме № 39 по ул. Братской г. Усть-Илимска, на систематическое нарушение их прав и законных интересов проживающей по соседству гражданкой Е. (указанная ситуация описана выше) было принято необоснованное решение об обращении в суд в порядке пункта 1 статьи 91 ЖК РФ, т. е. с требованием о выселении нанимателей из занимаемого ими жилья без предоставления иного жилого помещения. При этом органом местного самоуправления в нарушение положений статьи 56 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой каждая сторона судебного спора должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений,*

*не представила доказательств привлечения гражданки Е. к административной ответственности за нарушение общественного порядка, а также направления и получения ею предупреждений о необходимости устранить допускаемые нарушения, что является обязательным для последующего предъявления иска о выселении по основаниям, предусмотренным пунктом 1 статьи 91 ЖК РФ. Таким образом, администрацией не было представлено в суд требуемых доказательств в обоснование своих доводов, в связи с чем ее исковые требования оставлены без удовлетворения.*

Важно отметить, что причинами асоциального поведения граждан, в том числе является неэффективная работа органов власти по занятости и воспитанию населения, вследствие чего для добропорядочных жильцов, проживающих по соседству с гражданами с низкой социальной ответственностью, возникает реальная угроза жизни и здоровью.

Учитывая вышеизложенное, Уполномоченный рекомендует:

– Главному Управлению МВД России по Иркутской области проводить систематические занятия по повышению уровня профессиональной квалификации работников при проверке сообщений и заявлений, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения о нарушении общественного порядка гражданами, проживающими в многоквартирных домах;

– органам местного самоуправления организовывать обучение работников, занимающихся рассмотрением материалов об административных правонарушениях в сфере нарушений общественного порядка гражданами, проживающими в многоквартирных домах, а также работой по обращению в судебные органы с исковыми заявлениями о выселении;

– органам государственной власти и местного самоуправления наладить эффективную работу по организации занятости и воспитания населения.

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

Уполномоченный по правам человека в Иркутской области ежегодно поднимает в своих докладах тему домов серии 1-335. Это 3 – 5-этажные крупнопанельные жилые здания «полукаркасной» конструкции. «Полукаркасная» конструкция указанных зданий представляет собой колонны, расположенные по оси симметрии дома, на которые опираются ригели (балки), другие концы которых опираются на внешние панели, из которых собран дом. Угроза жизни жителям региона заключается в том, что панели внешних стен не предназначены нести нагрузку, и фактически главным несущим элементом дома является один ряд колонн, расположенный по оси симметрии дома. Несущие стены в доме указанной серии попросту отсутствуют, и это является критичным в таком сейсмоопасном регионе, которым является Иркутская область.

В отличие от несущих стен, достаточно хорошо выдерживающих толчки в продольном направлении, колонны уязвимы при толчках в любом направлении, и если несущие колонны «лягут», это будет сопровождаться полным обрушением дома.

В 2017 году в рамках реализации подпрограммы «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Иркутской области» на 2014 – 2018 годы государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014 – 2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп, министерством проведена научно-исследовательская работа по инструментальному обследованию строительных конструкций (далее – НИОКР) двух зданий из серии 1-335, расположенных по адресу: г. Иркутск, ул. Розы Люксембург, дома 239 и 261. По результатам НИОКР установлены дефекты конструкций несущих стен, коррозия арматуры, выявлен дефицит сейсмостойкости зданий в 2 балла согласно современным требованиям к сейсмостойкому строительству.

Указанные дефекты можно отнести к типовым для домов серии 1-335, расположенных на территории Иркутской области, сейсмоусиление и реконструкция зданий, проведение капитального ремонта части домов экономически нецелесообразны.

В декабре 2017 года Правительством Иркутской области была предоставлена Уполномоченному информация о мерах по решению проблемы домов серии 1-335. Из этой информации следовало, 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), Уполномоченный оценил количество граждан, проживающих в таких домах, примерно в 200 тыс. человек (8,3% от численности населения области). Однако по информации, предоставленной Правительством Иркутской области по результатам рассмотрения ежегодного Доклада Уполномоченного за 2018 год, следует, что эти данные претерпели изменения.

Из обновленных данных следует, что на территории Иркутской области расположено порядка 1 300 многоквартирных домов серии 1-335, но при этом площадь жилых помещений в них составила 4,45 млн кв. м. Таким образом, по сравнению с данными Правительства Иркутской области в 2017 году, численность домов указанной серии выросла с 1 004 до 1 300, а площадь расположенных в них жилых помещений уменьшилась с 4,8 млн кв. м до 4,45 млн кв. м. Увеличение количества выявленных домов серии 1-335 с одновременным уменьшением площади жилья в них является противоречием, которое ставит под сомнение точность проведенных подсчетов. По запросу Уполномоченного Правительство Иркутской области прокомментировало имеющееся противоречие в данных разных лет тем, что разночтение возникло в результате уточнения.

Поскольку районы нахождения домов серии 1-335 можно оценить как общественно значимую информацию, имеет смысл привести данные Правительства Иркутской области (табл. 13, 14).

**Многоквартирные дома серии 1-335 с неполным каркасом**

Муниципальное образование	Количество домов	Общая площадь жилых помещений, кв. м
Чунский район	20	29 888
г. Бодайбо	37	115 453
Слюдянский район	1	973
г. Черемхово	96	337 373
г. Свирск	33	73 669
г. Саянск	30	110 880
г. Усть-Кут	7	15 992
г. Усолье-Сибирское	37	89 095
Усольский район	1	3 290
г. Ангарск	196	599 670
Нижнеудинский район	4	10 617
Казачинско-Ленинский район	2	7 334
Тулунский район	4	12 183
г. Иркутск	184	580 195
Иркутский район	4	5 665
Итого	655	1 992 277

**Многоквартирные дома серии 1-335 с полным каркасом**

Муниципальное образование	Количество домов	Общая площадь жилых помещений, кв. м
Нижнеудинский район	2	6 961
Бодайбинский район	6	17 041
Заларинский район	13	50 230
Усть-Кутский район	11	39 244
г. Ангарск	300	1 226 281
г. Усолье-Сибирское	154	572 571
Слюдянский район	24	24 061
г. Шелехов	4	14 590
г. Иркутск	80	310 564
г. Зима	18	59 066
Усольский район	5	17 485
Черемховский район	29	121 988
Итого	645	2 460 082

«Полный» каркас домов говорит о том, что эти дома построены по улучшенному проекту, и внешние концы ригелей (балок), несущих перекрытия, опираются на дополнительные колонны, установленные вдоль внешних стен. Информации о степени сейсмоустойчивости домов, построенных по модернизированному проекту, в распоряжении Уполномоченного нет. Однако, как уже указывалось выше, сейсмоусиление домов серии 1-335 путем установки дополнительных колонн вдоль внешних стен (реконструкция их до «полного каркаса») признано экономически нецелесообразным.

В мае 2019 года Первый заместитель Губернатора Иркутской области – Председатель Правительства Иркутской области Р.Н. Болотов озвучил, что Губернатором Иркутской области дано поручение разработать механизм решения вопроса с домами 335-й серии. «Пилотный» дом для расселения в 2019 году расположен в городе Ангарске. Результаты технического обследования показали, что проведение капитального ремонта нецелесообразно.

Всего согласно Постановлению 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» в Иркутской области за время действия программы планируется расселить 2 дома из 1 300 домов серии 1-335.

#### **6.6. Обеспечение жильем детей-сирот, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей**

Ежегодно в докладах Уполномоченного по правам человека в Иркутской области анализируется проблема с обеспечением жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей (далее сироты).

Средний срок ожидания жилья у этой категории лиц составляет 5 – 7 лет с момента возникновения права на его получение. Численность сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, на территории Иркутской области по состоянию на 31 декабря 2019 года составляет 14 503 человека. Численность сирот, нуждающихся в жилом помещении и достигших возраста 18 лет, составляет 10 405 человек, из них количество обратившихся за предоставлением жилья составляет только 7 913 человек.

На рост численности сирот, состоящих на учете для обеспечения жильем, также влияет категория сирот, у которых формально жилье имелось, но по определенным причинам, указанным в Законе, они не могут в нем проживать. В 2019 году органами опеки и попечительства Иркутской области рассмотрены 464 заявления об установлении факта невозможности проживания в ранее занимаемых жилых помещениях, из них 434 было удовлетворено, и лица, в интересах которых были поданы указанные заявления, поставлены на учет.

Всего в специализированный жилищный фонд Иркутской области на 31 декабря 2019 года включено 3 648 жилых помещений, предназначенных для предоставления сиротам. В 2019 году в специализированный жилищный фонд Иркутской области для предоставления сиротам включено 410 жилых помещений.

3 августа 2018 года министерством имущественных отношений Иркутской области впервые за многие годы были заключены контракты на постройку 240-квартирного жилого дома в г. Иркутске для предоставления сиротам. Дом планировалось сдать в эксплуатацию в 2018 году, однако ни в 2018, ни в 2019 году дом в эксплуатацию не сдан.

Многие сироты, пытаясь реализовать право, гарантированное федеральным законодательством, обращаются в суд. К сожалению, обращение в суд не приводит к фактическому восстановлению права несмотря на то, что суды принимают решения в пользу сирот. По состоянию на 1 января 2019 года на исполнении Управления ФССП находилось 120

исполнительных производств о предоставлении жилья сиротам в отношении министерства имущественных отношений Иркутской области; по состоянию на конец 2019 года их количество выросло до 166. Всего за 2019 год было окончено исполнением 12 исполнительных производств о предоставлении жилья сиротам. Таким образом, за 2019 год окончено исполнением 0,1 исполнительных производств от их количества на начало года.

За 2019 год Управлением ФССП по Иркутской области было вынесено 141 постановление о взыскании исполнительского сбора (которые позволяют начать процедуру принудительного исполнения решения суда по предоставлению жилья сиротам), однако 78 из них были отменены судами. Таким образом, одни и те же суды принимают решения о возложении на министерство имущественных отношений Иркутской области обязанности обеспечить сирот жильем и впоследствии отменяют постановления о взыскании исполнительского сбора, что исключает принудительное исполнение решения суда судебными приставами.

В настоящее время в Иркутской области действует Постановление Правительства Иркутской области от 31 октября 2018 № 780-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019 – 2024 годы и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области», которым утверждена подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2019 – 2024 годы. Согласно изменениям, принятым 25 ноября 2019 года, за срок действия подпрограммы (с 1 января 2019 года по 31 декабря 2024 года), планируется обеспечить жильем 5 850 сирот, т. е. это примерно по 975 обеспеченных жильем сирот в год. Однако при среднегодовом приросте сирот, состоящих на учете, на 1,5 тысячи человек в год подобные темпы следует признать крайне неудовлетворительными.



К недостаткам указанной подпрограммы также следует отнести то, что в ней не указано количество жилых помещений, планируемых к приобретению, отсутствует плановое ежегодное количество сирот, состоящих на учете, что фактически исключает аргументированную оценку указанной подпрограммы. Принимая во внимание, что действие Постановления Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014 – 2020 годы» было отменено за год до окончания срока его действия, возникает вопрос, а не будет ли также отменено действующее в настоящее время постановление Правительства Иркутской области. Уполномоченный полагает, что подобное государственное планирование полностью исключит оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти Иркутской области по обеспечению сирот жильем.

#### **6.7. Об отдельных вопросах соблюдения прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг**

Повышение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, их доступности является целью государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

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. По информации службы государственного жилищного надзора Иркутской области (далее – Служба ГЖН), по результатам ее работы управляющими и ресурсоснабжающими организациями, ТСЖ на лицевые счета жителей Иркутской области в 2019 году произведены возвраты денежных средств на сумму 23 544,0 тыс. руб.

Другой вопрос, требующий максимального внимания, – реформа в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). В этой связи нельзя не процитировать высказывание Президента России в послание Федеральному Собранию Российской Федерации (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».

Данный вопрос был обозначен и в ходе пресс-конференции Владимира Путина (19 декабря 2019 года). Президент Российской Федерации отметил: «Но чего, мне кажется, не хватает – точно совершенно не хватает прямого общения с гражданами. Нужно им показывать, что будет, как будет развиваться, где будет перерабатываться и где будут захораниваться пока эти отходы.

И конечно, мы должны точно совершенно избавиться от всяких серых схем и криминала. Здесь нужно наводить элементарный порядок. Люди, конечно, возмущаются и ростом тарифов. Не было никогда отдельной строчки по бытовым отходам, теперь она появилась и сразу многократно выросла. Это нужно объяснять.

Для того чтобы объяснить, откуда взялись эти цифры, нужно, чтобы это всё было прозрачно, понятно, кто и за что платит. В сельской местности взяли, вздули многократно эти тарифы за вывоз мусора, когда в сельской местности, как правило, никуда не выносили, в соседний лес всё вываливали. Но это же тоже непорядок.

Потом увозить надо куда-то – за это тоже надо заплатить. Это должно быть прозрачно, людям должно быть понятно, за что они платят, – в этом, мне кажется, главная проблема».

В этой связи в настоящем Докладе Уполномоченный считает необходимым обратиться к вопросу коммуникации с региональными операторами. В прошедшем году несколько граждан обратились к Уполномоченному с жалобами о невозможности дозвониться региональному

оператору зоны «Юг» – ООО «РТ-НЭО ИРКУТСК» по телефону, указанному на платежном документе (8 800 250 78 68). При этом телефон горячей линии (8 (3952) 43 44 11), обозначенный на сайте ООО «РТ-НЭО ИРКУТСК», обратившиеся к Уполномоченному граждане не знали. Хотя именно при обращении на горячую линию вопросы решались оперативно.

В отношении регионального оператора зоны «Север» – ООО «Региональный северный оператор» подобных обращений Уполномоченному не поступало, но это не гарантирует отсутствие проблемы.

В целях повышения открытости деятельности региональных операторов Уполномоченный рекомендует министерству жилищной политики, транспорта и связи Иркутской области предложить ООО «РТ-НЭО ИРКУТСК» рассмотреть вопрос о размещении номера телефона горячей линии на платежном документе, а ООО «Региональный северный оператор» – провести анализ работы справочных телефонов и информации о них, размещенной на платежном документе.

В целях проведения информационно-разъяснительной работы среди граждан, исходя из положений пункта 2.2.23 Типовой формы Соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО (утверждена приказом министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 11 ноября 2016 года № 149-мпр), Уполномоченный также рекомендует министерству жилищной политики, транспорта и связи Иркутской области предложить региональным операторам рассмотреть вопрос о размещении на платежном документе информации о возможности оплаты услуг по вывозу ТКО без банковской комиссии.

Вопрос открытости деятельности региональных операторов, их доступности для граждан, информационно-разъяснительной работы среди населения тем более актуален, что запущен процесс принудительного взыскания задолженности за вывоз ТКО с жителей области.

Согласно информации, предоставленной Управлением ФССП по Иркутской области, в 2019 году на исполнении в подразделениях службы

судебных приставов находилось 44 исполнительных производства по предмету исполнения – взыскание платы за вывоз ТКО в пользу регионального оператора зоны «Юг».

Кроме того, в 2019 году к Уполномоченному поступали жалобы граждан на ненадлежащее рассмотрение Службой государственного жилищного надзора Иркутской области (далее – Служба ГЖН) их обращений. По одному из таких обращений доводы заявительницы подтвердились.

*Жительница Иркутска Р. выражала свое несогласие с результатами рассмотрения Службой ГЖН ее жалобы на коммерческую организацию, приостановившую предоставление ей коммунальной услуги (электроэнергия) в связи с задолженностью.*

*По итогам проведенной проверки Служба ГЖН нарушений не выявила. Однако, как показал проведенный Уполномоченным анализ документов, не были проверены оспариваемые заявителем основания для начисления задолженности, по результатам которой было применено приостановление предоставления коммунальной услуги.*

*По результатам рассмотрения Заключения Уполномоченного с рекомендацией принять исчерпывающие меры для восстановления права заявительницы на обращение Службой ГЖН в отношении коммерческой организации, жалоба на которую содержалась в обращении Р., была назначена внеплановая документарная проверка.*

Жалобы по вопросу приостановления предоставления коммунальных услуг (чаще всего отключение электроэнергии) поступали Уполномоченному в 2019 году неоднократно. Письменные обращения, в соответствии с требованиями подведомственности, передавались на рассмотрение в Службу ГЖН, в остальных случаях гражданам рекомендовалось обратиться непосредственно в указанный орган.

Учитывая, что данный вопрос явно выделяется в его почте, Уполномоченный рекомендует Службе ГЖН провести работу по обобщению

и анализу практики рассмотрения в 2019 году обращений о приостановлении, ограничении предоставления коммунальных услуг в целях обеспечения соблюдения требования части 1 статьи 10 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений), а также рассмотреть вопрос о систематизации этой работы в дальнейшем.

Актуальным по итогам 2019 года остается тема правового просвещения в сфере жилищно-коммунальных отношений. Это, как и прошлые годы, вопросы порядка проведения общего собрания собственников жилья, состава платы за жилое помещение и коммунальные услуги, порядка перерасчета за период временного отсутствия в жилом помещении, контроля качества оказываемых услуг, перерасчета за ненадлежащее оказание услуг.

Согласно статье 2 Федерального закона от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» благотворительная и добровольческая (волонтерская) деятельность осуществляется, в том числе в целях правового просвещения населения.

Уполномоченный рекомендует министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области рассмотреть вопрос о содействии правовому просвещению населения по жилищной тематике с использованием возможностей механизма «волонтерство» и выражает надежду, что обозначенные вопросы найдут свое рассмотрение в ходе деятельности уполномоченных органов.

#### **6.8. О некоторых проблемах соблюдения прав граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах**

На территории Иркутской области реализуется 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 последующими изменениями и дополнениями (далее – Региональная программа).

Уполномоченный, анализируя результаты работы за 2019 год, полагает необходимым отметить некоторые из проблем, возникающих в сфере капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Остается актуальным вопрос собираемости взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах. Согласно информации Фонда капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области (далее – Фонд капитального ремонта), общая собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2019 года составила 71,58% (за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года – 68,47%). Общая собираемость взноса за 2019 год составляет 82,98%, что значительно выше уровня 2018 года (75,85%), но ниже общероссийского: собираемость по России, согласно данным сайта «Реформа ЖКХ», составляет 95,52%.

Собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества, который подлежал оплате гражданами, за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2019 года, составила 70,31% (за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года – 67,08%).

Максимальный процент собираемости взносов – в г. Свирске (87,20%).  
Муниципальное образование остается лидером в этой позиции с 2015 года.

Минимальный уровень собираемости – в Ольхонском районе (7,36%).

Меньше 40% уровень собираемости в Чунском (38,98%), Балаганском (37,04%), Усть-Кутском (33,81%), Мамско-Чуйском (32,13%), Шелеховском (31,82%), Бодайбинском (28,46%) и Качугском (23,94%) районах.

Низкий уровень собираемости наблюдается в Боханском (16,88%) и Ольхонском районах (7,36%).

Как и в прошлые годы, производится принудительное взыскание соответствующих сумм судебными приставами-исполнителями. Необходимо

отметить, что согласно сведениям Управления ФССП по Иркутской области общая сумма, взысканная с граждан в качестве взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в принудительном порядке, составила в 2019 году 2 675 тыс. руб.

Уполномоченный считает должным отметить, что 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.

При требовании от граждан своевременной оплаты взносов за жилье должна быть обеспечена своевременная оплата взносов за помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

В целом, за помещения, находящиеся в муниципальной собственности, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с сентября 2014 года по 31 декабря 2019 года составила 90,02% (за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года – 89,06%).

Наименьший уровень собираемости взносов в г. Бодайбо (42,77%) и Аларском районе (6,23%).

Совсем не производилась оплата взносов за помещения, находящиеся в муниципальной собственности, расположенные в Усть-Удинском районе. Органами местного самоуправления сформирована задолженность в размере 39 165,62 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 2019 года составила 96,28% (за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2018 года – 94,07%).

Необходимо отметить, что по информации Фонда капитального ремонта, за несвоевременную и (или) неполную уплату взносов на капитальный ремонт по помещениям, находящимся в муниципальной

собственности, начислено пени 4 740 872,29 руб. По помещениям, находящимся в собственности Иркутской области, – 197 926, 43 руб.

Уполномоченный рекомендует плательщикам взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах по помещениям, находящимся в муниципальной и областной собственности, погасить задолженность (при ее наличии) и обеспечить своевременное внесение текущих платежей в соответствии с нормами ЖК РФ.

Следует заметить, что неисполнение обязанности по уплате взноса за помещения, находящиеся в муниципальной и областной собственности, уменьшает объем средств, который Фонд капитального ремонта вправе израсходовать на ремонт домов в рамках реализации Региональной программы.

Вместе с тем, рассматривая вопрос собираемости взносов, нельзя не отметить вопрос расходования средств, определенных на финансирование Региональной программы. Согласно информации, предоставленной Фондом капитального ремонта, объем средств, который он вправе был израсходовать в 2019 году на финансирование Региональной программы, – 5 263 000,0 тыс. руб. Израсходовано (оплачены работы по капитальному ремонту) за 2019 год – 2 225 291,4 тыс. руб.

Другой вопрос, который Уполномоченный полагает необходимым озвучить по итогам 2019 года, – доступность Фонда капитального ремонта для граждан.

В рамках рассмотрения этого вопроса нельзя не отметить открытие в конце 2019 года отделения Фонда капитального ремонта в Ангарске<sup>3</sup>.

В Фонде капитального ремонта работает «горячая линия» по вопросам начисления и учета взносов на капитальный ремонт, сроков и качества проведения ремонта.

---

<sup>3</sup> <http://www.fkr38.ru/novosti/300-v-angarske-otkryli-ofitsialnoe-predstavitelstvo-fonda-kapitalnogo-remonta>



Вместе с тем Уполномоченный предлагает министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области и Фонду капитального ремонта рассмотреть возможность дальнейшего расширения степени доступности путем решения вопроса о получении гражданами документов, связанных с капитальным ремонтом в МФЦ. Это могут быть справки о наличии (отсутствии) задолженности по оплате взноса на капитальный ремонт, прием от граждан заявлений с приложением документов для внесения Фондом капитального ремонта изменений в лицевой счет (площадь, ФИО собственника), выдача платежных документов для оплаты взноса на капитальный ремонт, иное.

Несмотря на то, что граждане могут направить обращение в Фонд капитального ремонта через личный кабинет на официальном сайте предлагаемые меры, как представляется, будут гражданами поддержаны и востребованы.

Такая практика имеется, к примеру, в Новосибирской области<sup>4</sup>, Пермском крае<sup>5</sup>, Республике Коми<sup>6</sup>.

Актуальным для области остается вопрос качества работ по капитальному ремонту имущества в многоквартирном доме, при рассмотрении которого Уполномоченный учитывает итоги не только 2019-го, но и 2018 года.

Одна из заявительниц, обратившись к Уполномоченному в 2018 году, 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»*.

---

<sup>4</sup><https://www.mfc-nso.ru/service-group/departments/fond-modernizacii-i-razvitiya-zhilishchno-kommunalnogo-hozyaystva-municipalnyh-obrazovaniy-novosibirskoy-oblasti>

<sup>5</sup> <http://mfc-perm.ru/katalog-uslug-mfc/fizicheskim-litsam/po-vedomstvam-fz/>

<sup>6</sup> ([http://www.mydocuments11.ru/dictionaries/nashi\\_uslugi-4/49296](http://www.mydocuments11.ru/dictionaries/nashi_uslugi-4/49296))

После обращения Уполномоченного к руководителю Фонда капитального ремонта Константину Рассолову с предложением принять меры для разрешения обозначенной заявителем ситуации, была проведена проверка, по результатам которой приняты меры: нарушения устранены, нанесенный вред возмещен произведенными в квартире ремонтными работами.

Однако, как представляется, необходимые организационные решения по итогам ситуации приняты не были либо были не надлежаще реализованы.

Вывод обусловлен повторением ситуации: в 2019 году при проведении ремонта крыш многоквартирных домов было вновь допущено проникновение осадков в квартиры граждан (к примеру, г. Иркутск, ул. Сибирских Партизан, 29).

Вопрос не только в материальном ущербе, причиняемом гражданам, но и в переживаниях по вопросу течи воды с потолка, повреждении водой личного имущества, необходимости находиться в промокшем помещении либо изыскивать возможность переждать неопределенное время устранения случившегося в качестве гостей в каком-либо другом жилье.

Уполномоченный рекомендует рассмотреть вопрос о принятии мер (при необходимости их документальном закреплении в проектно-сметной документации, в распорядительных документах Фонда капитального ремонта), направленных на недопущение случаев затопления квартир граждан атмосферными осадками при ремонте крыш многоквартирных домов, в частности:

- рассмотреть вопрос о том, включаются ли работы по предотвращению затопления квартир атмосферными осадками как обязательные для исполнения в документацию;

- организовать/усилить контроль Фонда капитального ремонта в процессе снятия покрытия кровли и принятия мер для предотвращения затопления (в том числе частичное снятие покрытия, принятие необходимых

мер для предотвращения затопления и только затем снятие следующей части кровельного покрытия).

Актуальность вопроса подтверждается и обращениями граждан в Фонд капитального ремонта: согласно информации Фонда капитального ремонта среди тем, по которым наиболее часто обращаются граждане, – обеспечение подрядными организациями качества проведения капитального ремонта.

Еще один вопрос, который необходимо озвучить: 2019 год отмечен обращениями граждан пенсионного возраста о готовности погасить сформированную задолженность по взносам за капитальный ремонт, но исходя из имеющихся финансовых возможностей.

*«Сначала не доверяла системе капитального ремонта. Сейчас понимаю, что платежи вносить нужно. Это обязанность собственника. Моя пенсия составляет 10 тыс. 334 руб. Других доходов нет. Мне было бы легче погасить задолженность, если бы со мной был составлен график платежей моей задолженности, с учетом моей пенсии».*

Актуальность этого вопроса для граждан определяется также положениями ЖК РФ о том, что задолженность по взносам на капитальный ремонт, при отсутствии/невыполнении соглашения по ее погашению, является основанием для отказа в предоставлении субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, а также соответствующей денежной компенсации для льготных категорий граждан.

Приказом Фонда капитального ремонта от 9 апреля 2019 года № 47-од утвержден Порядок реструктуризации задолженности собственников помещений в многоквартирных домах по уплате взносов на капитальный ремонт (далее – Порядок)<sup>7</sup>.

Реструктуризация указанной задолженности осуществляется путем предоставления рассрочки исполнения обязательства по уплате взносов на капитальный ремонт и приостановления начисления пеней.

---

<sup>7</sup> <http://www.fkr38.ru/sobstvennikam/informatsiya>

Решение принимается в виде заключения с собственником помещения договора о реструктуризации задолженности.

Согласно пункту 3 Порядка рассрочка предоставляется *на срок до одного года* с условием ежемесячного погашения долга равными суммами и надлежащего исполнения должником текущих обязательств по уплате взносов. В исключительных случаях, по решению генерального директора Фонда капитального ремонта либо его первого заместителя, рассрочка исполнения обязательств может предоставляться *на срок до двух лет*.

Уполномоченный предлагает Фонду капитального ремонта рассмотреть вопрос об исключении предельного срока предоставления рассрочки и определять данный срок решением руководителя (его заместителя), исходя из каждой *конкретной* ситуации, по соглашению между Фондом и гражданином.

Согласно подпункту 5 пункта 4 Порядка среди документов, предоставляемых для реструктуризации, значится копия квитанции, подтверждающей оплату *50% задолженности от имеющейся на момент обращения*, – в случае наличия вынесенного судебного приказа (исполнительного листа).

Необходимо отметить, что законодательство России об исполнительном производстве предусматривает определенные гарантии для гражданина-должника. В частности, с гражданина-должника не может быть удержано более 50% ежемесячного дохода.

С учетом этого Уполномоченный предлагает Фонду капитального ремонта рассмотреть вопрос о смягчении указанного положения путем определения размера первоначального платежа, исходя из соглашения сторон, с учетом уровня дохода гражданина. Перед гражданами не должен стоять выбор: брать кредиты, чтобы гасить долги, или оставаться в должниках.

Согласно пункту 10 Порядка в случае нарушения должником условий договора реструктуризация задолженности по уплате взносов на

капитальный ремонт может быть предоставлена *повторно через 3 года с момента прекращения Договора.*

Уполномоченный предлагает исключить данное условие как неоправданно жесткое.

Предлагаемые изменения будут актуальными не только для граждан преклонного возраста, обращения которых Уполномоченный открыл данный вопрос, но и для иных граждан, к примеру, семей с детьми.

Президент России в послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года (далее – Послание) отметил, что острой проблемой, которая является прямой угрозой демографическому будущему нашей страны, являются низкие доходы значительной части граждан, семей. Причем, по разным оценкам, порядка 70 – 80% семей с низкими доходами – это именно семьи с детьми.

«Выстраивая долгосрочную политику поддержки семьи, – отмечено в Послании, – нужно идти *от конкретных* жизненных ситуаций, разбираться, с какими трудностями сталкивается молодая, многодетная или неполная семья».

Внесение предлагаемых Уполномоченным изменений будет способствовать реализации заложенного в Послании посыла, предполагая помощь, основанную на *конкретной* жизненной ситуации.

Кроме того, необходимо отметить, что по данным Иркутскстата численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума по Иркутской области (в процентах от общей численности населения) в 2013 – 2018 годы составляла от 17 до 20,7%. Последние имеющиеся данные<sup>8</sup> – 2018 год – 17,7%.

С учетом изложенного Уполномоченный выражает надежду, что его предложения будут поддержаны министерством жилищной политики,

---

<sup>8</sup> В соответствии с Производственным планом работ Федеральной службы государственной статистики данные по основным показателям социально-экономической дифференциации доходов населения за 2019 год будут получены в мае 2020 года.

транспорта и связи Иркутской области как учредителем Фонда капитального ремонта, ответственным исполнителем Региональной программы, и соответствующие изменения будут внесены в указанный Порядок.

Еще одним вопросом, который необходимо обозначить в Докладе, является вопрос о корректировке предельной стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту.

Постановлением Правительства Иркутской области от 20 октября 2014 года № 510-пп (далее – Постановление Правительства области № 510-пп) 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.

В докладе по итогам 2018 года Уполномоченный обозначил вопрос необходимости актуализации указанного постановления в части размера предельной стоимости соответствующих услуг и (или) работ.

Согласно информации заместителя председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликовой от 4 июня 2019 года «О рассмотрении доклада», информации Губернатора Иркутской области от 11 декабря 2019 года организована работа по корректировке предельной стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту с учетом размеров предельной стоимости исходя из типизации многоквартирных домов. Согласно информации Губернатора Иркутской области С.Г. Левченко от 11 декабря 2019 года сметные расчеты, послужившие основой для формирования предельной стоимости, по состоянию на данную дату, проходили оценку на достоверность определения сметной стоимости в экспертном учреждении.

Уполномоченный рекомендует оставить вопрос о внесении изменений в постановление Правительства области от 20 октября 2014 года № 510-пп в части корректировки предельной стоимости соответствующих работ и (или) услуг на контроле в целях его решения в возможно короткие сроки.

По-прежнему наболевшим, требующим принятия оперативных мер, по мнению Уполномоченного, остается вопрос технического состояния домов, включенных в Региональную программу.

Согласно информации Фонда капитального ремонта более 70% домов региона имеют износ основных конструктивных элементов (крыша, стены, фундамент) более 70%. Сведения о признании этих домов аварийными отсутствуют. Учитывая, что данный вопрос был актуальным и в предыдущие годы, 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 ранний срок.

Еще один вопрос, который необходимо рассмотреть.

Согласно информации Службы ГЖН Фондом капитального ремонта наиболее часто допускаются нарушения в части неисполнения решений общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах о проведении капитального ремонта и нарушения приемки выполненных работ в части подписания актов выполненных работ, в том числе согласования представителями собственников помещений и представителями органов местного самоуправления. Причиной, способствующей таким нарушениям, является слабое взаимодействие с собственниками помещений в домах при организации и проведении работ по капитальному ремонту общего имущества.

Уполномоченный рекомендует Фонду капитального ремонта принять меры в целях устранения указанной причины, способствующей нарушениям.

К Уполномоченному в 2019 году, как и в предыдущие годы, поступали обращения жителей области в возрасте старше 70 лет с вопросами о компенсации взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Это свидетельствует о том, что данный вопрос по-прежнему нуждается в разъяснительной работе среди граждан.

Уполномоченный выражает надежду, что проблемы, обозначенные в настоящем докладе, найдут свое рассмотрение в ходе деятельности уполномоченных органов и будут приняты меры, исключаящие их возникновение в 2020 году.

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

### **7.1. О проблемах при реализации прав граждан на бесплатное предоставление земельных участков в собственность**

Уполномоченные по правам человека в Иркутской области неоднократно упоминали в своих ежегодных докладах о несовершенстве Закона Иркутской области от 28 декабря 2015 года № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – областной Закон № 146-ОЗ). Данный закон содержит многочисленные коррупционные факторы и нарушения правил юридической техники. Несмотря на публичную позицию Уполномоченного, его ревизия не проведена, и областной Закон № 146-ОЗ продолжает оставаться инструментом нарушения прав граждан.

*В 2019 году в адрес Уполномоченного из г. Братска поступила жалоба гражданина Ф. о том, что он продолжительное время не может получить земельный участок в аренду для индивидуального жилищного строительства без проведения торгов как лицо, являющееся инвалидом.*

Частью 2 статьи 39.6. Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) установлен исчерпывающий перечень ситуаций, когда гражданину предоставляются земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов. При этом инвалиды в части 2 статьи 39.6. ЗК РФ не упомянуты.



В ходе рассмотрения жалобы было установлено, что заявитель пытается приобрести земельный участок в аренду в соответствии с частью 1 статьи 9 областного Закона № 146-ОЗ. Указанная статья говорит о том, что инвалидам земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без проведения торгов на срок 20 лет в соответствии с ЗК РФ, Значит, нарушением юридической техники является отдельное упоминание инвалидов для получения земельного участка в аренду, притом, что фактически земельный участок под индивидуальное жилищное строительство они получают на общих основаниях. Еще большим нарушением правил юридической техники является то, что в сугубо узкоспециализированном областном Законе № 146-ОЗ упоминается предоставление земельных участков в аренду.

Как неоднократно указывал Уполномоченный в своих докладах, в областном Законе № 146-ОЗ, кроме указанных нарушений юридической техники, присутствуют многочисленные коррупциогенные факторы. В 2019 году Уполномоченным было направлено письмо Председателю Законодательного Собрания Иркутской области С.М. Соколу, в котором указывалось, что областной Закон № 146-ОЗ не содержит срока оказания соответствующей государственной или муниципальной услуги, что является коррупциогенным фактором, а статья 9 указанного областного Закона о предоставлении земельных участков инвалидам в аренду противоречит предмету регулирования обозначенного Закона. Уполномоченный просил провести ревизию областного Закона № 146-ОЗ. В адрес Уполномоченного поступил ответ от 2 декабря 2019 года за подписью заместителя Председателя Законодательного Собрания К.Р. Алдарова, в котором было указано что: «получить бесплатно земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, указанная категория граждан вправе, если земельный участок ранее был предоставлен в аренду в установленном порядке и на нем расположен индивидуальный жилой дом, принадлежащий на праве собственности. Учитывая вышеизложенное,

закрепленная областным законодательством процедура не противоречит федеральному законодательству и концепции Закона Иркутской области № 146-ОЗ в целом, поскольку конечным результатом является предоставление земельного участка инвалиду в собственность бесплатно».

Таким образом, граждане из категории населения «инвалиды», указанной в областном Законе 146-ОЗ, для того чтобы «бесплатно» получить земельный участок в собственность, должны взять его в аренду и построить на нем дом. Пока идет строительство, инвалид обязан платить арендную плату. Поскольку предоставление земельного участка инвалидом является формой социальной поддержки, вполне вероятно строительство может затянуться по причине недостатка финансовых средств у инвалида, но при этом он все равно обязан платить арендную плату, что, естественно, не ускоряет постройку дома. В некоторых случаях необходимость уплаты арендной платы за земельный участок делает постройку дома инвалидом невозможным по финансовым соображениям. Другие льготные категории населения, указанные в областном Законе 146-ОЗ (ветераны ВОВ, реабилитированные лица, работники государственных и муниципальных учреждений и т. д.), получают земельный участок в собственность бесплатно сразу, без дополнительных условий, и могут передать земельный участок по наследству, и в случае необходимости, произвести его отчуждение, а затем с помощью вырученных денежных средств решить жилищный вопрос. Исходя из содержания областного Закона № 146-ОЗ и указанного выше разъяснения инвалиды являются ущемленной льготной категорией населения, а предоставление им земельного участка только условно можно назвать бесплатным.

Одним из главных коррупциогенных факторов в областном Законе № 146-ОЗ является то обстоятельство, что компетенция органа, уполномоченного на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, определена по формуле «вправе». В областном Законе № 146-ОЗ предусмотрена возможность проведения кадастровых работ лицами,

состоящими на учете, а уполномоченный орган наделен правом провести кадастровые работы, а не обязанностью. Данная норма позволяет уполномоченному органу произвольно решать, кому из заявителей орган власти проведет кадастровые работы, а кому из них придется их выполнять самостоятельно. Областной Закон № 146-ОЗ позволяет чиновникам возложить бремя расходов по формированию земельного участка на лиц, нуждающихся в социальной поддержке. Следует отметить, что кадастровые работы по формированию земельного участка, в зависимости от удаленности расположения, могут обойтись гражданину от 10 тыс. до 100 тыс. руб.

Согласно сведениям, предоставленным Уполномоченными органами местного самоуправления Иркутской области, численность лиц, состоящих на земельном учете для предоставления земельного участка в собственность бесплатно, на 1 января 2019 года составила 9 138 человек, на 31 декабря 2019 года их численность достигла 10 069 человек. Численность лиц, состоящих на учете в органах местного самоуправления, может быть неполной, поскольку не все муниципальные образования предоставили Уполномоченному информацию по его запросам. Уполномоченный считает, что приведенные цифры можно рассматривать в качестве нижней планки количества лиц, состоящих на учете.

Министерство имущественных отношений Иркутской области также ведет учет лиц для предоставления земельных участков в собственность бесплатно. По состоянию на 31 декабря 2019 года на учете состоят 6 145 человек. Таким образом, общее количество заявителей, состоящих на учете для предоставления земельного участка в собственность бесплатно на территории Иркутской области, составило, как минимум, 16 214 человек, если принять во внимание, что более 85% состоящих на учете являются многодетными, т. е. имеющих трех и более детей, то численность лиц, состоящих на учете, можно смело умножать на три.

Согласно сведениям, предоставленным органами местного самоуправления, всего за 2019 год в соответствии с областным Законом

№ 146-ОЗ гражданам был предоставлен 621 земельный участок в собственность бесплатно. Министерство имущественных отношений Иркутской области в 2019 году передало в собственность 400 земельных участков (из них 88 – в Тулуне и Нижнеудинске), 49% заявителей самостоятельно провели кадастровые работы, т. е. де-факто приобрели земельный участок платно.

## **7.2. Об отдельных вопросах права собственности граждан, проживающих в центральной экологической зоне Байкальской природной территории**

В Иркутской области в сфере имущественных и экологических прав человека имеется достаточно уникальная для России проблема правового регулирования, связанная с озером Байкал. В докладе Уполномоченного за 2019 год указывалось, что непрерывно ужесточающиеся Федеральные законы от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» и от 13 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» приводят к коллизиям, когда люди, начав вести какую-либо хозяйственную деятельность или использовать земли абсолютно законно, затем становятся нарушителями закона. Кроме того, значительную часть нарушений экологического и природоохранного законодательства добавила бездеятельность администрации ФГБУ «Заповедное Прибайкалье», которая своевременно не поставила территорию Прибайкальского национального парка на кадастровый учет.

За прошедший с момента издания доклада Уполномоченного за 2018 год произошли очередные изменения законодательства. В докладе за 2018 год Уполномоченный указывал, что в Федеральном законе от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» имеется «противоречие между частью 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», абзацем первым 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», с абзацем вторым части 1 статьи 3: «Границы водоохранной зоны и границы рыбоохранной зоны озера Байкал утверждаются Правительством Российской Федерации»». В редакции указанного Закона от 18 июля 2019 года данное противоречие было устранено. Теперь частью 1 статьи 3 установление границ экологических зон Байкала закреплено за Правительством Российской Федерации, никакого согласования с Иркутской областью, Забайкальским краем и Республикой Бурятия больше не требуется.

Интересным является то, что данное изменение было внесено Федеральным законом от 18 июля 2019 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с включением Республики Бурятия и Забайкальского края в состав Дальневосточного федерального округа». Таким образом переход Республики Бурятия из Сибирского федерального округа в Дальневосточный федеральный округ может привести к тому, что Иркутская область и Забайкальский край не могут согласовывать установление центральной экологической зоны, буферной экологической зоны, экологической зоны атмосферного влияния озера Байкал, Уполномоченный сведений не имеет.

Однако благодаря тому, что внесение изменений в Федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» было «спрятано» в закон, вносящий ряд изменений в законодательство, посвященное переходу Республики Бурятия в Дальневосточный федеральный округ, общественность Иркутской области и Забайкальского края данный закон «пропустила».

В июле 2019 года министр природных ресурсов и экологии региона А.В. Крючков сообщил Губернатору Иркутской области С.Г. Левченко, что «по поручению Заместителя Председателя Правительства РФ Александра Хлопонина утвержден план мероприятий по расширению территории Прибайкальского национального парка. Правительство Иркутской области еще в 2018 году согласовало проект схемы границ нацпарка, который исключал населенные пункты, дороги, линии электропередач. Были получены согласования глав муниципальных образований по результатам сходов местного населения. Однако 29 мая 2019 года поступил на согласование новый документ с границами национального парка, без учета интересов местных жителей и без согласования с землепользователями, органами государственной власти Иркутской области, местного самоуправления Ольхонского, Иркутского, Слюдянского, Шелеховского муниципальных районов. Считаю такое предложение недостаточно обоснованным».

15 октября 2019 года на пресс-конференции директор ФГБУ «Заповедное Прибайкалье» Умар Рамазанов пояснил, что границы Прибайкальского нацпарка расширят на 15 тысяч гектаров, в границы нацпарка войдет 73 населенных пункта, где проживает около 12 тыс. человек, на севере Ольхона в состав нацпарка войдет 9 тыс. гектаров, еще по 3 тыс. гектаров планируют включить в Иркутском и Шелеховском районах.

Новое расширение границ национального парка может привести к дополнительным ограничениям, применяемым к особо охраняемым природным территориям федерального значения по федеральному законодательству. Таким образом, граждане могут лишиться права на

оформление в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства в пределах населенных пунктов, что может вызвать социальную напряженность среди населения указанных территорий.

## **8. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении деятельности правоохранительными органами**

На территории Иркутской области находится 25 пенитенциарных учреждений системы Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний (далее – ГУФСИН) России по Иркутской области, а также 32 учреждения ГУ МВД России по Иркутской области: 26 изоляторов временного содержания (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 2020 года в 25 учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) Иркутской области содержалось 13 309 (на 1 января 2019 года – 14 139 чел., на 1 января 2018 года – 14 442 чел.):

– в исправительных колониях – 11 513 (на 1 января 2019 года – 12 397 чел., на 1 января 2018 года – 12 741 чел.) осужденных;

– в следственных изоляторах – 1 743 (на 1 января 2019 года – 1 682 чел., на 1 января 2018 года – 1 654 чел.);

– в Ангарской воспитательной колонии – 53 (на 1 января 2019 года – 60 чел., на 1 января 2018 года – 47 чел.) воспитанников.

При имеющемся лимите 496 мест за 12 месяцев 2019 года в ИВС отделов полиции области содержалось 15 665 человек (на 1 января 2019 года – 15 608 чел., на 1 января 2018 года – 16 988 чел.)

В специальных приемниках области содержалось 3 138 (2018 год – 11 393) человек, из них в ЦВСИГ – 811 иностранных граждан и лиц без гражданства (2018 год – 888, 2017 год – 792).

Социальный портрет лиц, установленных за совершение преступлений, не претерпел значительных изменений, в большинстве случаев – это граждане, не имеющие постоянного источника дохода – 65,4%, или 13 372 человека, и ранее судимые – 29%, или 5 975 человек. Несовершеннолетними совершено 7% преступлений (1 266 человек).

По-прежнему значительное число преступлений совершается лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, – 43,7%, или 9 255 человек, наркотического – 98 человек.

В 2019 году органами внутренних дел Иркутской области принято и рассмотрено свыше 540,5 тыс. заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях (+7.3%), по которым возбуждено более 39 тыс. уголовных дел (+3.2%); административное расследование проведено по 46,5 тыс. правонарушений (+3.5%). Вынесено 128 тыс. постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (-4.4%).

Число совершенных преступлений на территории области составило практически 46 тыс. (+2%). В отчетном периоде правоохранными органами раскрыто 23 263 преступлений (-4.5%). За их совершение установлено около 20,5 тыс. лиц, к уголовной ответственности привлечено 14 тыс. человек. В суд направлены уголовные дела по 16 300 преступлениям. Нераскрытыми остались около 22 тыс. преступлений.

### **8.1. О некоторых вопросах защиты прав обвиняемых, подозреваемых, административно задержанных в учреждениях ГУ МВД России по Иркутской области**

Приоритетным направлением в деятельности полиции, исходя из пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», выступает защита общества, государства, а также защита



личности от всевозможных противоправных посягательств.

Определяющая в деятельности органов внутренних дел роль отведена также защите прав человека, которая проявляется в предупреждении нарушений прав граждан от противоправных деяний, преступных посягательств, в результате которых реализация прав становится невозможной. Органы внутренних дел осуществляют свою деятельность по защите прав не только применительно к конкретной ситуации конкретной личности. Приоритетная задача органов внутренних дел – это оперативное реагирование на любое правонарушение, которое может стать фактором, существенно препятствующим обеспечению прав широкого круга лиц. Это означает, что деятельность сотрудников органов внутренних дел также связана с обеспечением общественного порядка в его широком понимании, что осуществляется как за счет инструментов, применять которые им вменено в обязанность, так и за счет гражданской позиции, проявления разумной инициативы, высоких моральных и волевых качеств.

Вследствие этого сотрудники органов внутренних дел в своей деятельности должны объективно способствовать реализации естественных прав человека. И чем ярче в сознании общества видна связь обеспечения этих прав с деятельностью органов, тем результативнее она в деле поддержки правопорядка, тем эффективнее и со стороны общества поддержка органов внутренних дел. Механизм обеспечения прав человека связан неразрывно с проблемой оптимизации системы органов внутренних дел как части аппарата государства, а также с нравственным аспектом, выражающимся в формировании у сотрудников органов внутренних дел нравственно-правовых качеств, позволяющих осуществлять эффективно возложенные функциональные обязанности по защите прав человека.

На практике же нередко возникают ситуации, когда граждане не согласны с действиями сотрудников полиции, что становится предметом обращений к Уполномоченному. В 2019 году по данному вопросу поступило 77 обращений, как письменных, так и устных. Заявители указывают на

незаконный отказ в возбуждении уголовного дела, непринятие обращений о совершении в отношении них преступлений, об отсутствии ответов на заявления, а также о применении в процессе задержания физической силы.

Полиция наделена правами, позволяющими ей в определенных законом случаях и порядке ограничивать права и свободы человека и гражданина, что налагает на нее особую ответственность за четкое и неукоснительное соблюдение требований режима законности. Ее права носят одновременно характер обязанностей в отличие от прав и обязанностей граждан. Это обусловлено тем, что государство, осуществляя руководство обществом, действует через свои органы, возлагая на них определенные обязанности, для выполнения которых государственные органы и наделяются соответствующими правами.

Уполномоченный, выполняя свои полномочия в рамках взаимодействия и защиты прав, регулярно осуществляет контроль за деятельностью ИВС на территории Иркутской области в соответствии с соглашением с ГУ МВД России по Иркутской области, Иркутской областной прокуратурой. Проводится проверка соблюдения законодательства при содержании подозреваемых, обвиняемых и подсудимых (осужденных) в местах принудительного содержания МВД. Данные мероприятия позволяют контролировать не только соблюдение прав человека в деятельности не только ИВС, но также и выявлять нарушения, допускаемые в деятельности отделений (отделов, управлений) органов внутренних дел, конвойных подразделений, следственных изоляторов и других учреждений, из которых подозреваемые и обвиняемые поступают в ИВС. Поэтому большое внимание уделяется опросу лиц, располагающих сведениями о нарушении со стороны соответствующих подразделений.

В течение нескольких лет Уполномоченным ставится вопрос о приведении в соответствие с европейскими стандартами изоляторов временного содержания и специальных приемников для административно задержанных в Иркутской области. Но, несмотря на принимаемые меры со

стороны МВД области, 16 ИВС и 2 спецприемника не соответствуют предъявляемым техническим требованиям к условиям содержания спецконтингента, а также инженерно-технической укрепленности: медкабинет отсутствует в 2 ИВС, санпропускник в 5 ИВС, дезинфекционные камеры в 15 ИВС, прогулочные дворы в 3 ИВС. Анализ обследования ИВС области показал, что указанные нарушения можно устранить в ходе проведения капитального ремонта (реконструкции) в ИВС ОМВД России по Слюдянскому и Нижнеудинскому районам, МО МВД России «Боханский» (п. Усть-Уда), «Эхирит-Булагатский» (п. Усть-Орда), «Киренский» (п. Ербогачен), «Бодайбинский» (пгт Мама) и ИВС УМВД России по Ангарскому городскому округу, специальные приемники МО МВД «Усольский» и УМВД России по Ангарскому городскому округу.

При этом в ИВС МО МВД России «Заларинский», «Усть-Кутский» (п. Магистральный), «Боханский» (п. Оса), «Качугский» (п. Жигалово) «Бодайбинский» (г. Бодайбо), «Эхирит-Булагатский» (п. Баяндай), «Киренский» (с. Ербогачен), ОМВД России по Чунскому и Нижнеилимскому районам выполнить все требования законодательства Российской Федерации, нормативных и правовых актов МВД России проведением капитальных ремонтов и реконструкции не представляется возможным, требуется строительство новых зданий.

В настоящее время продолжает остро стоять вопрос по трем ИВС – в п. Залари отдела полиции Заларинский МВД РФ, п. Магистральный отдела полиции МВД РФ Усть-Кутский Иркутской области и п. Баяндай ОП МО МВД России «Эхирит-Булагатский». По данным ИВС, принятые судебные решения, требования суда по ИВС в п. Баяндай выполнены частично, выполнить решение судов в полном объеме нет объективной возможности.

Несмотря на согласованные действия Уполномоченного с органами полиции, прокуратуры, изменение ситуации невозможно, так как требуется федеральное финансирование для строительства новых ИВС в соответствии с европейскими стандартами. В целях приведения ИВС Иркутской области в

соответствие с требованиями Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в 2019 году на проведение капитальных ремонтов специальных учреждений полиции территориальных ОВД области выделены денежные средства в сумме 9 млн руб., но этого недостаточно.

В 2019 году сотрудники аппарата Уполномоченного проверили условия содержания 8 ИВС. Жалоб от лиц, содержащихся в ИВС, в ходе посещения не поступало.

В адрес Уполномоченного поступали обращения на неудовлетворительные условия содержания ИВС в п. Баяндай МО МВД РФ «Эхирит-Булагатский» и МО МВД России «Черемховский» в г. Черемхово.

В ходе проверки информации о массовом причинения себе телесных повреждений лицами, содержащимися в ИВС МО МВД России «Черемховский», был осуществлен выезд на место. Изучено фактическое положение дел в сфере соблюдения прав человека в ИВС: материально-бытовое, медицинское и иное обеспечение лиц, содержащихся в изоляторе. На момент посещения в изоляторе находилось 40 человек. Из беседы с задержанными установлено, что нарушено право задержанных на ежедневные прогулки несмотря на то, что имеется прогулочный дворик. Длительное время не работает душевая комната, так как перегорели тэны в водонагревателе. Постельные принадлежности в дезинфекционной камере не обрабатываются. В камерах нет хозяйственного инвентаря для уборки камер, таз, находящийся в камере, используется и для стирки белья, и для уборки пола. Бак для питьевой воды используется для хозяйственных нужд. Нет помещения для хранения чистого белья, спальных принадлежностей и кухонного инвентаря, вследствие этого постельное белье и посуда задержанным не выдавалось. У сотрудников изолятора отсутствуют видеорегистраторы. Пища осужденным выдавалась в нарушение условий содержания, часто ужин выдавали одновременно с обедом. Помещение ИВС требует ремонта.

По заключению Уполномоченного прокуратурой г. Черемхово проведена проверка исполнения ИВС МО МВД России «Черемховский» законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых. Установлено, что имеют место нарушения порядка приема, размещения и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторе временного содержания органов внутренних дел. Кроме того, выявлен факт нарушения десятисуточного срока содержания под стражей обвиняемого по уголовному делу.

По выявленным нарушениям требований Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», законодательства, регламентирующего условия и порядок содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, прокуратурой города в адрес начальника ГУ МВД России по Иркутской области и начальника МО МВД России «Черемховский» внесены представления.

За период существования института Уполномоченного в Иркутской области сложилось взаимодействие с органами полиции по защите прав и свобод человека и гражданина. Такое взаимодействие – это совместная деятельность, направленная на оптимальное использование имеющихся средств, инструментов и возможностей для пресечения незаконных действий (бездействий) субъектов правообеспечения, наказания виновных, защиты и восстановления нарушенных либо оспариваемых прав человека и гражданина. Взаимодействие Уполномоченного и полиции, с одной стороны, является постоянным, так как объективно осуществляется на всем протяжении выполнения возложенных на Уполномоченного обязанностей, а с другой – носит временный характер. Мы объединяем усилия для решения каких-либо конкретных задач, а также общих задач.

Взаимодействие с полицией у омбудсмана имеет несколько форм: совместная работа по проведению проверки по жалобе, взаимный обмен информацией, необходимый в информационной аналитической работе как

полиции, так и Уполномоченного, и рекомендации Уполномоченного в адрес полиции.

Накоплен положительный опыт, рекомендации Уполномоченного воспринимаются как итог взаимодействия. Адекватно и совместно вырабатываются пути решения выявленных проблем, так как за подготовкой рекомендаций стоит кропотливая и многодневная работа правозащитников, направленная на совершенствование правоохранительной сферы.

В адрес Уполномоченного продолжают поступать обращения граждан на действия должностных лиц в ходе предварительного следствия по уголовным делам с просьбой оказать содействие в восстановлении их нарушенных прав (хотя в 2019 году обращений значительно меньше по сравнению с предыдущими годами). Рассмотреть такого рода жалобы и принять решение по существу Уполномоченный не может, поскольку не вправе знакомиться с материалами уголовного дела и проверять законность проводимого предварительного следствия. Безусловно, доводы, приведенные в жалобах заявителей, нуждаются в тщательной проверке, которую в пределах своей компетенции вправе провести прокурор, и при наличии к тому оснований принять меры прокурорского реагирования.

По информации СУ СК России по Иркутской области в отношении сотрудников полиции возбуждено 35 уголовных дел (2018 год – 13). Направлено в суд 12 уголовных дел в отношении 14 сотрудников.

Так, Кировский районный суд города Иркутска вынес приговор по уголовному делу в отношении трех бывших сотрудников УМВД России по г. Иркутску. В зависимости от роли и степени участия они признаны виновными по пунктам «а», «б» части 3 статьи 286 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) (превышение должностных полномочий, совершенных с применением насилия или с угрозой его применения, с применением специальных средств). В суде установлено, что трое мужчин, являясь должностными лицами, находясь при исполнении своих должностных обязанностей, применили физическую силу в отношении

свидетеля по уголовному делу. Имея заинтересованность, выраженную в стремлении принудить свидетеля к даче показаний о причастности его брата к убийству, действующие на то время сотрудники полиции угрожали ему изнасилованием близкого родственника. Кроме того, каждый из осужденных наносил жестокие удары потерпевшему, в том числе с применением резиновой палки, кресла, наручников, ограничивали ему доступ кислорода.

Суд, с учетом мнения государственного обвинения, в зависимости от роли и степени участия каждого, двоих приговорил к лишению свободы на сроки 3 года 6 месяцев и 4 года с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима, одного – на срок 3 года условно, с испытательным сроком 4 года. Каждому осужденному назначено наказание с лишением права занимать должности представителя власти, связанные с исполнением организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в правоохранительных органах сроком на 3 года. Приговор вступил в законную силу.

Ранее в адрес Уполномоченного поступали жалобы на жестокое обращение с подозреваемыми, обвиняемыми, подсудимыми в ИВС области, в настоящее время жалоб на жестокое обращение от задержанных не поступает. Таким образом, длительное взаимодействие правозащитников и сотрудников полиции, общение с личным составом конвойной службы полиции на учебных семинарах, а также при посещении ИВС и СП дали положительные результаты.

В 2019 году в адрес Уполномоченного поступило 167 обращений по миграционной тематике. Это вопросы получения гражданства, паспорта Российской Федерации, регистрации по месту жительства, выдворения, депортации, реадмиссии и другие вопросы, связанные с гражданством и миграцией.

Определенное влияние на состояние оперативной обстановки в Иркутской области оказывают иностранные граждане. Невысоким, но

достаточно стабильным остается уровень преступности иностранных граждан – 1% от общего количества преступлений. Выявлено около 14 тыс. административных правонарушений, из которых 4,5 тыс. – в отношении иностранных граждан, нарушивших режим пребывания в Российской Федерации (статья 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). За несоблюдение правил миграционного учета (статья 18.8 КоАП РФ) привлечено к административной ответственности 5,5 тыс. лиц.

На миграционный учет в 2019 году поставлено 593 462 (+16.7%) иностранных граждан и лиц без гражданства. Основу миграционного потока составляют граждане Китая (51%), Узбекистана (9,3%), Таджикистана (3,6%), Кореи (4,8%).

Судами принято 1 447 решений о выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан, фактически выдворено 1 220, депортировано – 100.

В отчетном году Уполномоченный и сотрудники аппарата Уполномоченного 2 раза (2018 год – 3 раза) посещали ЦВСИГ ГУ МВД России по Иркутской области, расположенный на территории Ангарского городского округа. Мероприятия проводились в рамках соглашения с ГУ МВД России по Иркутской области и обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

В ЦВСИГ в течение 2019 года содержалось 811 человек, в том числе 796 иностранных граждан и 15 лиц, не имеющих гражданства.

Во время посещения изучались условия пребывания в учреждении иностранных граждан и ЛБГ, беседовали с ними, проводили прием по личным вопросам. По итогам диалога отмечено, что абсолютное большинство, находящихся в ЦВСИГ, указывают на длительность содержания, отсутствие правовой помощи, так как незнание законодательства Российской Федерации не дает им возможность обжаловать решение о помещении в ЦВСИГ, выдворении или депортации.



Также задержанные положительно оценивают выполнение обязанностей, возложенных на них в ЦВСИГ, отмечают вежливое и внимательное отношение к себе, частично выражают жалобы на недостатки в режиме содержания, питания или предоставления иных услуг. В свою очередь, некоторые граждане ввиду различных правовых коллизий, а также отсутствия четкого понимания своего правового статуса и принадлежности к тому или иному государству, содержатся здесь в течение нескольких месяцев, не имея при этом четких перспектив к выдворению (депортации) либо легализации на территории Российской Федерации.

Люди, которые своевременно не позаботились о том, чтобы узаконить свое пребывание на территории нашей страны, сегодня длительное время вынуждены ожидать ответов из национальных консульств и дипломатических представительств. Конечно же, такой категории граждан нужна юридическая поддержка, помощь в подготовке документов, как в письменном, так и в электронном виде, разъяснение законодательства.

К Уполномоченному обращаются граждане бывшего СССР, которые не смогли (или не захотели) вовремя восстановить свой статус на территории Российской Федерации. О том, что в России есть лица без гражданства, знают немногие, о них редко упоминают в СМИ. Кто такие лица без гражданства? Откуда они появились в нашей стране? Сколько их? Почему у них нет российского гражданства? Как они попадают в центры содержания иностранных граждан МВД России? Почему их содержание составляет проблему? Ответить на эти вопросы очень сложно. И в данном докладе всю тему не раскрыть, но говорить об этом нужно.

Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) определяет понятие «лицо без гражданства» следующим образом: *«физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства»* (пункт 1 статья 2).

Большинство лиц без гражданства (далее – ЛБГ), проживающих в России, можно назвать «осколками империи»: это представители несуществующей страны, граждане бывшего СССР, имеющие советские паспорта или уже утратившие их, а также их взрослые дети, у которых нет никаких документов, кроме свидетельств о рождении (и то не всегда). Они приехали в Россию из республик бывшего СССР накануне или вскоре после его распада. Многие бежали в Россию из-за обострения межнациональных отношений и вооруженных конфликтов, которыми сопровождался развал СССР.

Однако помимо граждан СССР, которых можно условно назвать «старыми ЛБГ», есть еще группы «новых ЛБГ». Самую многочисленную из них составляют люди, чьи российские паспорта впоследствии были признаны выданными необоснованно, т. е. с нарушением предусмотренной законом процедуры принятия в гражданство Российской Федерации.

Иногда в ЛБГ превращаются иностранцы, утратившие в России свои паспорта: если посольства, не получив по каким-то причинам необходимые сведения о них из своих стран, отказывают им в выдаче свидетельств на возвращение, эти люди «застревают» в Российской Федерации без каких-либо перспектив обретения легального статуса.

Также хочется отметить, что действующее законодательство исключает возможность подачи документов на разрешение на временное проживание (далее – РВП), вид на жительство и гражданство Российской Федерации при наличии судимости.

В результате ЛБГ, имеющие судимость, после освобождения из мест лишения свободы оказываются в безвыходном положении: не могут ни получить легальный статус в России, ни выехать за ее пределы.

Дать точный ответ, сколько ЛБГ проживает в России или на территории области, невозможно, так как большинство из них – нелегалы, не учитываемые никакими государственными службами и не попадающие в официальную статистику. И о масштабах проблемы лиц без гражданства в

Российской Федерации можно судить лишь по некоторым косвенным данным, в том числе по обращениям в адрес Уполномоченного.

*С. не согласен с содержанием его в ЦВСИГ, считает себя гражданином Российской Федерации, так как с 1994 года проживает в Республике Саха (Якутия). Сообщил, что он не имеет паспорта Российской Федерации, но вырос, закончил школу на территории Российской Федерации. Его родной брат, который также родился на территории Казахстана, является гражданином Российской Федерации, и при получении паспорта в 14 лет у него не возникло никаких проблем с его получением.*

*Заявитель указывает, что он не может быть выдворен в Республику Казахстан, так как все его родственники – граждане Российской Федерации и в Казахстане у него никого нет.*

Суд прислушался к доводам Уполномоченного, и задержанный был освобожден из ЦВСИГа.

Проблема в том, что российское законодательство не предусматривает специального правового регулирования для ЛБГ. Пункт 2 статьи 2 Федерального закона № 115-ФЗ гласит: «В целях настоящего Федерального закона понятие "иностраный гражданин" включает в себя понятие "лицо без гражданства", за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан».

Но ни один российский закон таких специальных правил для ЛБГ не содержит. Российская Федерация не присоединилась и не ратифицировала Конвенцию о статусе апатрида 1954 года.

КоАП РФ предусматривает для ЛБГ те же наказания за нарушение правил проживания и трудовой деятельности в Российской Федерации, что и для иностранных граждан, никак не учитывая специфику их положения. Эти наказания, установленные статьями 18.8 и 18.10 КоАП РФ, представляют собой штраф с административным выдворением за пределы России. Суд может назначить выдворение в форме самостоятельного контролируемого

выезда или в виде принудительного выдворения. В первом случае иностранец или ЛБГ остается на свободе и должен самостоятельно покинуть территорию Российской Федерации в течение 5 дней с момента вступления постановления суда в силу. Во втором случае наказуемый помещается в закрытое учреждение на срок до выдворения, исполнение которого возложено на ФССП.

Помещение иностранцев и ЛБГ в ЦВСИГ является не наказанием, а мерой, обеспечивающей осуществление принудительного выдворения. Учреждение ГУ МВД по Иркутской области рассчитано на 115 человек, лиц без гражданства в учреждении ГУ МВД примерно треть.

*В адрес Уполномоченного поступило обращение лица без гражданства К., уроженца Республики Грузия, содержащегося в ЦВСИГ. Заявитель указывает, что помещен в ЦВСИГ после освобождения из ФКУ ИК-19 ГУФСИН России по Иркутской области. В Российскую Федерацию въехал с родственниками в 14-летнем возрасте. Проживал с сестрой в г. Саянске Иркутской области, где в 1993 году в ОВД г. Саянска получил паспорт гражданина СССР. На основании данного паспорта в 1994 году получил в г. Саянске водительские права и начал свою трудовую деятельность. С 1999 по 2005 год неоднократно ездил из Иркутской области в г. Москву по паспорту СССР, обращался в органы УФМС с просьбой об оформлении паспорта гражданина Российской Федерации, но ему было отказано. В Москве у него «гражданская жена» и ребенок. Братья и сестры – граждане Российской Федерации.*

Уполномоченный обратился в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области и указал на то, что гражданин К. не может быть депортирован в Республику Грузия по национальному признаку, так как он осетинец, и в Грузии у него нет родственников и жилья.

*В адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области поступило обращение гражданина Х., который указал на то, что помещен в*

*ЦВСИГ после освобождения из ФКУ ИК-19 ГУФСИН России по Иркутской области.*

*Сообщает, что, находясь в МЛС, пытался решить вопрос о получении паспорта РФ, при получении в 16 лет паспорта СССР находился в Узбекистане, (куда он прибыл из Башкирии для ухода за престарелой бабушкой в 15 лет), 26 марта 1993 года написал отказ от гражданства Узбекистана. Данный отказ был передан представителю посольства Российской Федерации, который принимал в кабинете ОВИР ОВД Чирчикского района Ташкентской области. Х. был выписал вкладыш в паспорт СССР, что он является гражданином Российской Федерации. В Россию заявитель прибыл в марте 1993 года и более за пределы Российской Федерации не выезжал. В г. Иркутске у Х. проживает мать, его сестры и «гражданская жена».*

Так как Х. не является гражданином Узбекистана и Российской Федерации, были подготовлены документы на его реадмиссию.

Уполномоченный подготовил заключение в Управление по вопросам миграции, в котором указал, что решение, принятое руководством ГУ МВД России по Иркутской области о реадмиссии, нарушает права гражданина Х. Заявитель по национальности татарин, семья выезжала из Узбекистана в связи с национальным конфликтом узбеков и татар. На территории Узбекистана у Х. нет родственников, нет средств к существованию. Возврат Х. в Узбекистан приведет к его гибели.

Но выводы Уполномоченного услышаны не были, Х. был реадмиссирован в Республику Узбекистан. По информации его родственников, Х. с июля в Узбекистане не документирован.

Чтобы исполнить решение суда о выдворении, иностранец или ЛБГ должен иметь документ, позволяющий пересечь границу: действительный паспорт той страны, в которую он может быть выдворен, либо – при отсутствии паспорта – свидетельство на возвращение, выданное посольством этой страны. Если иностранец или ЛБГ, не имеющий паспорта, находится на

свободе, он должен сам обратиться за свидетельством на возвращение в посольство страны его предполагаемого выезда. Если он содержится в ЦВСИГ, свидетельство на возвращение запрашивает в посольстве администрация учреждения. Посольства проводят проверку, является ли лицо, которому необходимо свидетельство на возвращение, гражданином страны, которую они представляют. Если принадлежность этого лица к гражданству страны выезда подтверждается, ему выдают свидетельство на возвращение. Если не подтверждается – отказывают в выдаче такого свидетельства. Следовательно, исполнить постановление о выдворении становится невозможно. Понятно, что в таком положении чаще всего оказываются ЛБГ или лица, которые вводят в заблуждение представителей правопорядка, указывая недостоверные сведения о себе, наивно полагая, что его выпустят из ЦВСИГа, и он продолжит незаконно находиться на территории Российской Федерации. В таких случаях отдел по вопросам миграции начинает процедуру сбора документов на реадмиссию ЛБГ.

Рeadмиссия – это передача Российской Федерацией иностранному государству и прием Российской Федерацией от иностранного государства иностранных граждан на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии, а также передача иностранных граждан и их прием на основании международных договоров Российской Федерации, предусматривающих взаимодействие пограничных представителей сопредельных государств. Главное основание для применения реадмиссии – наличие международного договора. В случае если такой договор между государствами отсутствует, то реадмиссия применена быть не может.

Одним из отличительных признаков реадмиссии, по сравнению с депортацией и выдворением, является возможность ее применения в отношении лиц, которые не имеют документов, удостоверяющих личность. Основанием для применения реадмиссии в таком случае является сообщение лица, не имеющего документов, о его национальной принадлежности, а также сведения о государстве, с территории которого лицо въехало на

территорию Российской Федерации либо в котором оно проживало в последнее время на основании разрешительных документов.

Данная мера является ни чем иным, как одной из форм ограничения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, – основываясь свое решение на всестороннем и объективном учете соответствующих обстоятельств, это характер совершенного лицом административного правонарушения, предшествующее поведение этого лица, продолжительность его нахождения на территории Российской Федерации, наличие постоянного места жительства, семейное положение, состояние здоровья и т. п., чтобы не нарушить право человека, вторгаясь в его личную жизнь и выдворяя его за пределы Российской Федерации, а также не нарушить право лиц, проживающих вместе с ним и имеющих тесные семейные связи.

По законодательству Российской Федерации Министерство юстиции России принимает решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или ЛБГ, осужденных судами Российской Федерации к лишению свободы за совершение умышленных преступлений и имеющие непогашенную или неснятую судимость. По информации ГУ МВД России по Иркутской области, в 2019 году количество иностранных граждан и ЛБГ, переданных из учреждений ГУФСИН, составило 811 человек, из них не имели удостоверение личности – 556, в ЦВСИГ содержался 101 (2018 год – 79) иностранный гражданин и лицо без гражданства, освободившиеся из мест лишения свободы.

По данным ФССП России по Иркутской области объем денежных средств, израсходованных на приобретение проездных документов иностранным гражданам, выдворенным из Российской Федерации в 2019 году, составил 2 066 000 (2018 год – 3 706 000) руб.

Из общего количества содержащихся в ЦВСИГ в 2019 году отправлено на родину за счет средств федерального бюджета 97 (2018 год – 177) человек.

При проведении личных приемов невольно задаешься вопросом, как живут люди, не имеющие удостоверения личности, в стране, где на каждом шагу надо предъявлять паспорт? Разумеется, очень трудно. Они – вне закона: не могут легально трудиться, получать социальную помощь, медицинскую страховку, поступать на учебу в колледжи и вузы, регистрировать браки, пользоваться банковскими услугами, совершать поездки по стране и за границу. При этом каждый из них рискует в любой момент быть задержанным за нелегальное проживание в Российской Федерации.

*К Уполномоченному обратились представители диаспоры езидов, проживающие на территории Ангарского АО. В ходе общения установлено, что заявители проживают на территории Российской Федерации с 1994 года. Старшие женщины семей имеют вид на жительство. Их дети, въехавшие в Российскую Федерацию в малолетнем возрасте, не имеют гражданства ни одного государства. Заявители пояснили, что их дети выросли на территории Российской Федерации, учились в школе, образовали семьи, родили своих детей.*

*Факт проживания заявителей до 2002 года на территории Российской Федерации подтвержден решениями судов. Муж одной из заявительниц был гражданином Российской Федерации (в настоящий момент умер), некоторые дети получили гражданство Российской Федерации. Обращение в отдел по вопросам миграции положительного результата не дало. Граждане отчаялись, так как без документов у них возникают проблемы с трудоустройством, регистрацией новорожденных детей и т. д.*

Проблема определения правового статуса представителей езидской общины на территории Иркутской области не решена.

*По вопросу получения паспорта гражданина Российской Федерации обратилась Б., отбывающая наказание в ИК-11. Родилась в 1981 году в цыганской семье, в Республике Казахстан в исправительной колонии, когда мать отбывала наказание. Воспитывалась бабушкой, которая умерла в 1992 году, и с 11 лет заявительница жила по чужим цыганским семьям в*



*Алтайском крае. В настоящий момент имеет детей, находящихся в детском доме, дети по суду признаны гражданами Российской Федерации, просит помочь разрешить ее проблему, так как скоро освобождается, а без паспорта не сможет устроиться на работу.*

В отношении осужденной уже имеется постановление Минюста России о нежелательности пребывания. В связи с этим Уполномоченный обратился к своему коллеге омбудсмену Республики Казахстан за помощью в получении справки о рождении гражданки Б. в исправительном учреждении в 1981 году. Так как по законодательству России она будет передана сотрудникам отдела по вопросам миграции ГУ МВД для выдворения за пределы Российской Федерации, а у нее есть дети, граждане России.

К Уполномоченному часто обращаются люди, родившиеся на территории Российской Федерации, но не имеющие документов.

*В адрес Уполномоченного по правам человека обратилась заявительница И. по вопросам получения паспорта гражданина Российской Федерации. Заявительница указывает, что родилась и выросла в Иркутске, но родители, лица цыганской национальности, не оформили ей документы (свидетельство о рождении, паспорт), потом она была привлечена к уголовной ответственности, отбывала наказание (где также не была документирована), после освобождения обратилась в органы миграционного учета, но в оформлении документов ей было отказано.*

Уполномоченным были подготовлены запросы в различные учреждения и ведомства области, восстановлены необходимые справки, выписки из актовых записей о рождении родителей и ряд других документов. Управлением по вопросам миграции проведена процедура установления личности гражданина Российской Федерации, не имеющего документов, и заявительница была документирована паспортом Российской Федерации.

*Представители ИРОО «Свобода» обратились к Уполномоченному в интересах С., 1947 года рождения, по вопросам получения гражданства.*

*Заявители сообщают, что С. является гражданином Республики Узбекистан и Израиля, но несмотря на это, так как он родился в г. Иркутске, желает остаться жить на территории Российской Федерации, в г. Иркутске, возраст данного гражданина 72 года. Родственников ни в Узбекистане, ни в Израиле у него нет. При самостоятельном обращении заявителю было отказано.*

По ходатайству Уполномоченного, а также учитывая преклонный возраст заявителя С., приняты документы для получения гражданства в упрощенном порядке.

Еще один представитель общественной организации сообщил Уполномоченному, что к нему обратился человек, назвавшийся Ш., 1955 года рождения, более о себе он ничего не помнит, в ходе общения с гражданином было установлено, где он ранее проживал, был найден его паспорт СССР и военный билет, начали восстанавливать его трудовую книжку и другие документы, позволяющие идентифицировать гражданина.

После вмешательства Уполномоченного гражданин Ш. получил паспорт гражданина России и был помещен в учреждение социальной защиты.

*К Уполномоченному обратился гражданин К., переехавший в 2017 году с членами своей семьи в г. Иркутск из Украины по Государственной программе оказания содействия добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию. Имея разрешение на временное проживание в России до ноября 2020 года, он трудоустроился, решил вопрос с жильем и обратился в Управление по вопросам миграции за получением российского гражданства. Однако получил отказ, поскольку его паспорт гражданина Украины оказался недействительным: по законодательству этой страны действие паспорта продлевается по достижении гражданином 25-летнего возраста. Но 25 лет заявителю исполнилось уже в России, и чтобы вклеить новую фотографию в документ, удостоверяющий его личность, К. надо было вернуться в Украину, как*

*указывает заявитель, «без малейшей перспективы выезда обратно, хотя бы по причине призывного возраста».*

Учитывая сегодняшнее напряжение в российско-украинских отношениях, заявитель обратился к омбудсмену.

На запрос Уполномоченного об оказании практической помощи К. руководство Управления по вопросам миграции сообщило, что вопрос приема в российское гражданство в упрощенном порядке в отношении К. согласован с Министерством внутренних дел России, у заявителя приняты документы, оформленные надлежащим образом.

Защита прав человека не имеет границ, и деятельность Уполномоченного универсальна.

*Так, в адрес Уполномоченного обратилась гражданка Д., пенсионер, инвалид, жительница Иркутской области, по вопросу возвращения ее дочери на родину для воссоединения с семьей. Ввиду сложившихся семейных обстоятельств ее дочь оказалась на территории Латвии в 1986 году, и в связи с утратой документов, удостоверяющих личность (паспорт СССР), она не может покинуть территорию Латвийского государства и воссоединиться с родными и близкими ей людьми, со своей матерью и братом. На протяжении долгих лет они пытаются помочь ей, обращаясь в различные инстанции на территории обоих государств, но обнадеживающего результата нет, у ее дочери нет документа, необходимого для пересечения границы Российской Федерации. Так как ее дочь по рождению может претендовать на гражданство Российской Федерации, в Латвии она не может получить свидетельство о признании ее лицом без гражданства.*

В ответе Консульского департамента Министерства иностранных дел России сказано, что «...на данный момент у Посольства Российской Федерации в Латвийской Республике отсутствуют законные основания для оформления вашей дочери документов, удостоверяющих ее личность и предоставляющих ей право на въезд (возвращение) в Российскую

*Федерацию».*

В данном случае можно говорить о нарушении права гражданки Д. на жизнь. Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации. Каждый человек имеет право на гражданство, и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. А также каждый человек имеет право на семью. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства. В случае с Д. нарушено ее право на воссоединение с семьей.

Уполномоченный обратился за содействием в данном вопросе к омбудсмену Латвийской Республики и надеется, что усилие двух Уполномоченных по правам человека дадут свои плоды, и дочь гражданки Д. вернется на родину и начнет восстанавливать свое право на гражданство Российской Федерации.

Исходя из анализа представленных в докладе проблемных вопросов, в целях обеспечения прав обвиняемых, подозреваемых, административно задержанных, находящихся в учреждениях ГУ МВД России по Иркутской области, на надлежащие условия содержания и медицинскую помощь на рассмотрение ГУ МВД России по Иркутской области вносятся следующие рекомендации:

- действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан;
- в целях повышения общественного доверия граждан сотрудникам полиции продолжить проведение профилактических бесед с гражданами, в населенных пунктах проводить сходы и отчеты о проделанной работе, информировать граждан о состоянии преступности в районе;
- обратить особое внимание на выполнение нормативных стандартов в изоляторах временного содержания. В этой области необходимо усилить

межведомственное взаимодействие, продолжить работу по материально-техническому оснащению зданий ИВС;

– проводить совместные мероприятия, способствующие укреплению законности на территории региона, а также совместные семинары с сотрудниками полиции (в том числе в учебных центрах), подготовить соответствующие рекомендации на основе обобщения нормативных положений и судебной практики, проводить совместные приемы граждан в отдельных районах области.

## **8.2. О некоторых вопросах защиты прав осужденных в учреждениях ГУ ФСИН России по Иркутской области**

Необходимо отметить, что за период деятельности Уполномоченного сформировались достаточно тесные деловые отношения с ГУ ФСИН по Иркутской области, а также с органами прокуратуры в сфере обеспечения прав и законных интересов следственно-арестованных и осужденных.

В рамках Соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным и ГУ ФСИН по Иркутской области Уполномоченный и сотрудники аппарата посещают учреждения исправительной системы, находящиеся на территории области. За текущий год обследованы практически все следственные изоляторы и исправительные учреждения области. В ходе посещения произведено ознакомление с условиями содержания заключенных, их медико-санитарным обслуживанием, проблемами трудовой занятости, а также оказанием помощи в социально-трудовой адаптации освобождаемых граждан.

В 2019 году подписано соглашение с начальником ГУ ФСИН по Красноярскому краю о взаимодействии и сотрудничестве, так как на территории Иркутской области находятся исправительные учреждения, относящиеся к пенитенциарной системе Красноярского края. В 2020 году запланированы посещения данных учреждений.

Два основных фактора оказывают влияние на права человека в местах принудительного содержания. Во-первых, это условия содержания, которые должны отвечать требованиям международного и национального законодательства. Во-вторых, это отношение персонала к лицам, содержащимся в данных учреждениях. Если в первом случае проблемы решаются путем денежных вложений, используемых на ремонты и реконструкции помещений, то во втором их решение почти полностью зависит от мировоззрения сотрудников, свободного от восприятия подозреваемых, обвиняемых и осужденных как людей, не заслуживающих внимания.

Как и в отношении любых закрытых структур, о колониях и тюрьмах неизбежно возникают слухи и стереотипы. Одни утверждают, что в тюрьмах ежедневно происходят массовые и грубые нарушения прав человека, которые не замечают правозащитники. А второй посыл заключается в том, что слишком много внимания уделяется преступникам, в то время как добропорядочные граждане и потерпевшие не имеют достойных рычагов защиты. Обе эти оценки содержат значительные преувеличения. Учитывая это, Уполномоченный в своих ежегодных докладах поднимает вопрос соблюдения прав человека в местах принудительного содержания.

Анализ состояния прав граждан в учреждениях ГУ ФСИН России по Иркутской области основан не только на официальных данных, но и на основе сведений, полученных в результате многократных посещений и обследований СИЗО, колоний, личных встреч с заявителями из числа подследственных и осужденных. В ходе работы по обращениям по вопросам нарушения права человека в пенитенциарной системе Уполномоченный руководствуется принципом, что неотвратимость наказания не отменяет милосердия.

Хочется отметить, что Европейский суд по правам человека подчеркнул право всех заключенных на содержание под стражей в условиях, которые совместимы с уважением их человеческого достоинства, чтобы способы и

методы исполнения наложенного на них наказания не подвергали их нравственным страданиям или трудностям, интенсивность которых превышает неизбежный уровень страданий, присущий содержанию под стражей. Кроме того, здоровье заключенных и их благополучие должны обеспечиваться надлежащим образом с учетом практических потребностей тюремного заключения (см. постановление Европейского суда по делу «Дзецяк против Польши» (Dzieciak v. Poland), § 91).

Вроде бы эксцессы необоснованного насилия над осужденными, бунты и поджоги в колониях остались в прошлом, однако количество обращений от лиц, изолированных от общества, не уменьшается. В 2019 году по вопросам пребывания в местах лишения свободы Уполномоченному поступило 543 обращения, из них от подследственных, осужденных – 442. Учитывая, что в одном обращении, как правило, сообщается о нарушении не одного права в разных сферах, число жалоб по тематике обращений увеличивается до 839 случаев нарушения какого-либо права. В том числе сообщается о 91 случае, связанном с нарушением прав лиц, содержащихся под стражей в СИЗО, 748 нарушениях права осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, из них о 177 нарушениях сообщили родственники или адвокаты

По информации Следственного управления следственного комитета России по Иркутской области в отношении сотрудников ГУ ФСИН России по Иркутской области возбуждено 10 уголовных дел (в 2018 году – 30). Направлено в суд 5 уголовных дел в отношении 5 должностных лиц (в 2018 году – 9/9).

Хочется отметить, что несколько иначе (чем в МВД) обстоят дела с выделением денежных средств из федерального бюджета для обеспечения надлежащих бытовых условий для лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области. Не всегда создание нормальных человеческих условий содержания осужденных зависит только от количества выделенных денежных средств.

В ходе посещения ФКУ ИК-15 отряда строгих условий содержания (СУС) осужденные в дневное время содержатся в запираемом помещении площадью всего 30 кв. м, которое одновременно является комнатой воспитательной работы. Только на время приема пищи открывается помещение столовой (30 минут), и на ночь мужчины переводятся в спальное запираемое помещение. Днем осужденные сидят на металлических табуретках, прикрученных к полу рядами. В углу помещения стоит стол, но использовать его по назначению нет возможности, так как придвинуть стул и работать за столом не представляется возможности.

В ночное время осужденные не имеют свободного доступа к санитарным устройствам. При посещении учреждения сотрудниками аппарата Уполномоченного договоренность об изменении условий содержания в СУС с администрацией колонии не достигнута.

На начало 2020 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области содержалось 13 309 человек, из которых 1 261 женщина, 8 125 человек являются жителями Иркутской области (61,4%).

Современная уголовно-исполнительная система давно опирается на Европейские пенитенциарные правила, которые требуют, чтобы лицо, находящееся под стражей до суда или осужденное к лишению свободы, содержалось только в специально предназначенном для этого учреждении, причем по возможности ближайшем к месту жительства обвиняемого, подсудимого. Задержанного необходимо информировать о том, куда он водворен и куда будет переведен. Помещения пенитенциарной системы должны отвечать гигиеническим стандартам, иметь достаточную площадь, кубатуру, хорошо освещаться, отапливаться и вентилироваться. В каждой камере должен быть стол, стулья и полки для посуды. В помещениях, предназначенных для жизни и труда заключенных, окна должны пропускать столько света, чтобы можно было читать или работать при естественном освещении.



В ходе посещения учреждений ГУ ФСИН России по Иркутской области установлено, что не всегда бытовые условия, в которых проживают осужденные, соответствуют указанным условиям. В некоторых исправительных учреждениях выявлены нарушения требований уголовно-исполнительного законодательства о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении осужденных, в том числе: неудовлетворительном освещении запираемых помещений (штрафной изолятор, помещение камерного типа и отряда строгих условий).

В ИК-6 помещение СУС требует капитального ремонта, холодно и влажно, не достаточно искусственного освещения, вследствие этого у осужденных нет возможности читать без риска для зрения, камеры штрафного изолятора требуют текущего ремонта. Также на входе в запираемые помещения отсутствует пандус. В коридоре запираемых помещений при наличии перепадов высот также отсутствуют пандусы. Выход из здания запираемых помещений в прогулочные дворики, при наличии перепадов высоты, не позволяет инвалиду с проблемами опорно-двигательного аппарата осуществлять свое право на ежедневные прогулки. В момент посещения пенитенциарного учреждения в 5-й камере запираемых помещений находился инвалид без ноги. Приватные условия для его содержания не приспособлены. Все это доставляет осужденному физические и нравственные страдания, так как нет возможности в полной мере осуществить гигиену тела в данных условиях. В камерах № 4, 5, 6, 9 вытяжная вентиляция из санузлов не подсоединена к коробу вытяжной вентиляции, расположенном в коридоре.

В Российской Федерации под маломобильными группами населения понимаются инвалиды, граждане с временным нарушением здоровья, беременные женщины, люди преклонного возраста. В исправительном учреждении ФКУ ИК-6 при наличии двух инвалидных отрядов имеются нарушения по осуществлению доступной среды для инвалидов и маломобильных осужденных. Инвалид – человек, имеющий нарушение

здоровья со стойким расстройством функций организма, с нарушением опорно-двигательного аппарата, нарушениями зрения и дефектами слуха, которые мешают его полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими, в том числе из-за пространственно-средовых барьеров.

Учреждение находится на возвышенности, в 2019 году установлены пандусы (аппарели), которые не соответствуют санитарным нормам, самостоятельно инвалиду-колясочнику по ним не проехать, так как передние колеса инвалидной коляски не устанавливаются на направляющие пандуса. Конструкция, установленная в ИК-6, представляет накладную конструкцию из железного швеллера на лестничный марш, состоящую из двух отдельных направляющих. Угол наклона швеллера превышает допустимый наклон. Осужденный как самостоятельно, так и с посторонней помощью по данному сооружению не проедет. Аппарели в целом не предназначены для самостоятельного передвижения маломобильных граждан на костылях, «ходунках», с тростью. А также в соответствии с пунктом 3.3. СП 59.13330.2016 аппарат не является пандусом.

Установление такой конструкции в учреждении – это трата денежных средств и времени. После установления данных конструкций в учреждении со стороны руководства к инвалидам, имеющим трудности в передвижении, принимаются репрессивные меры, например, за неявку на режимные мероприятия. Объяснения осужденных о том, что они не могут самостоятельно добраться до клуба, столовой и дежурной части, так как боятся за свое здоровье, не принимаются во внимание, руководством указывается, что в колонии установлены пандусы. И осужденные привлекаются к дисциплинарным взысканиям.

Неоднократно руководству учреждения указывалась на то, что данные конструкции не обеспечивают самостоятельного передвижения лиц на инвалидных колясках по территории колонии, за инвалидами I и II группы не закреплены санитары. Вопрос об обустройстве на территории колонии пандусов в соответствии с предусмотренными требованиями не решен.

По факту несоответствия пандусов Уполномоченным было подготовлено заключение в адрес руководства ГУ ФСИН по Иркутской области, в заключении было рекомендовано устранить в кратчайшие сроки выявленные нарушения по доступной среде в исправительном учреждении. Прокуратура выводы Уполномоченного поддержала.

В деле «Семихвостов против России» Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ, Европейский суд) рассматривал вопросы отсутствия доступа для инвалида-колясочника к помещениям в исправительной колонии. Отсутствие какой-либо организованной помощи в вопросах его мобильности на территории колонии представляло собой бесчеловечное и унижающее достоинство обращение (дело *Semikhvostov v. Russia*. Application № 2689/12. Judgment of 6 February 2014). Имеются и другие прецеденты в практике ЕСПЧ.

Вопросы, касающиеся содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых инвалидов-колясочников, регулярно становятся предметом рассмотрения ЕСПЧ. И, к сожалению, практически в каждом случае констатируется отсутствие в России условий для содержания под стражей инвалидов-колясочников (дело *Arutyunyan v. Russia*. Application № 48977/09. Judgment of 10 January 2012).

В 2019 году сотрудники аппарата Уполномоченного несколько раз посещали СИЗО-1 областного центра, также осуществлен выезд в СИЗО-3 г. Тайшета и СИЗО-5 г. Тулуна. В ходе проверки проводился обход административных и режимных помещений следственного изолятора, камер, предназначенных для содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных, штрафных помещений, медицинских частей и филиала «Больницы № 3» ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России. В ходе обхода следственных изоляторов повышенное внимание было уделено состоянию материально-бытового обеспечения содержащихся в следственном изоляторе, проводилась проверка отрядов «хозобслуги», осужденных, работающих в СИЗО.

В докладе за 2018 год Уполномоченным указывалось о невозможности содержания в СИЗО маломобильной группы населения. В 2019 году во всех следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы Иркутской области подготовлены и отремонтированы камеры для лиц, передвигающихся на коляске. В камерах оборудованы кровати для инвалидов, душ, санузел с поручнями.

В соответствие с уголовно-исполнительным законодательством для инвалидов должны быть созданы улучшенные жилищно-бытовые условия. На 1 января 2020 года в учреждениях ГУ ФСИН области отбывают наказание 713 (в 2018 году – 772) инвалидов (I группа – 11, II группа – 219, III группа – 483), впервые установлена группа инвалидности – 63 (в 2018 году – 140, в 2017 году – 216) осужденным.

Признание осужденного инвалидом или его переосвидетельствование осуществляется федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы. В соответствии со статьей 101 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ), а также Приказа Минюста России от 2 октября 2015 года № 233 «Об утверждении порядка и сроков направления на освидетельствование и переосвидетельствование осужденных, являющихся инвалидами и находящихся в исправительных учреждениях, подачи указанными лицами заявлений на проведение освидетельствования или переосвидетельствования, обжалования решения федерального учреждения медико-социальной экспертизы, а также порядка организации охраны и надзора за осужденными, находящимися в исправительных учреждениях, при проведении их освидетельствования или переосвидетельствования в федеральных учреждениях медико-социальной экспертизы», администрация исправительного учреждения обеспечивает доставку осужденного к месту проведения медико-социальной экспертизы (осмотра)».

При проведении МСЭ в федеральном учреждении осужденный на период ее проведения может быть переведен в другое исправительное

учреждение либо направлен в медицинскую организацию уголовно-исполнительной системы. Освидетельствование осужденных проходит в лечебных учреждениях МСЧ-38 ФСИН России (далее – МСЧ-38), филиал «Туберкулезная больница» ФКУЗ МСЧ-38, филиал «Больница № 1» ФКУЗ МСЧ-38, филиал «Больница № 2» ФКУЗ МСЧ-38, филиал «Больница № 3» ФКУЗ МСЧ-38, филиал «Больница № 4» ФКУЗ МСЧ-38.

Во многих учреждениях УИС не решен вопрос своевременного направления заключенных на медико-социальную экспертизу для установления, продления или изменения группы инвалидности, разработки или корректировки индивидуальной программы реабилитации инвалидов. Массовый характер носит отказ медико-социальных экспертных комиссий в установлении или продлении инвалидности при наличии явных оснований для этого. При этом комиссии упускают из поля зрения то обстоятельство, что инвалидность для осужденного означает не только получение пенсии, но и разработку индивидуальной программы реабилитации и абилитации, а в ряде случаев – освобождение от работы на производстве и работ по благоустройству, от построений, передвижения в строю, обязательной зарядки, создание материально-бытовых условий проживания, учитывающих имеющиеся у него ограничения жизнедеятельности. Минимально приемлемый контроль за решением этих проблем как со стороны Минтруда, так и со стороны Федерального бюро медико-социальной экспертизы отсутствует.

При переосвидетельствовании осужденного администрация учреждения, исполняющего наказание, заблаговременно должна обеспечить проведение необходимых диагностических и лечебных мероприятий в медицинских организациях уголовно-исполнительной системы или учреждениях здравоохранения Иркутской области.

В адрес Уполномоченного систематически поступают жалобы на нарушение срока направления на переосвидетельствование инвалидов, непроведение в необходимый срок обследования, несмотря на то, что

переосвидетельствование инвалида может осуществляться заблаговременно, но не более чем за 2 месяца до истечения установленного срока инвалидности.

*К Уполномоченному обратился осужденный З. по вопросу проведения обследования и направления на усиление группы инвалидности. Осужденный указывает, что вовремя на обследование не направлен, группа инвалидности не продлена, состояние здоровья ухудшилось, пенсию по инвалидности платить перестали.*

*А также на личном приеме обратилась К., мама осужденного, по вопросу ухудшения состояния здоровья ее сына. Заявительница указала, что у К. резко падает зрение, он нуждается в постоянной офтальмологической помощи. Осужденному всего 24 года, он может остаться совершенно слепым, если вовремя не проводить ряд поддерживающих медицинских мероприятий, но в связи с отсутствием врача офтальмолога направление на МСЭ затягивается из-за невозможности проведения необходимых исследований.*

*В адрес Уполномоченного поступило заявление У. в интересах сына, осужденного С., отбывающего наказание в ФКУ г. Ангарска, по вопросу несогласия с решением комиссии об отказе в продлении группы инвалидности. Заявитель указывает, что ее сын имел III группу инвалидности, у него установлен кардиостимулятор, он нуждается в мерах социальной поддержки и средствах реабилитации. В обращении У. просит пересмотреть решение комиссии, проведенной в ЦБ-1 МСЧ-38 ФСИН России в апреле 2019 года.*

*Обратилась осужденная К. по вопросу проведения медико-социальной экспертизы, сообщает, что у нее имеется ожог правой руки, повреждено сухожилие, рука в полном объеме не функционирует. К. также указала, что нуждается в консультации врача гинеколога, но данного специалиста в МЧ-4 нет.*

В случае поступления таких обращений Уполномоченный обращается к руководству МСЧ-38 ФСИН России. К сожалению, в большинстве случаев только после вмешательства Уполномоченного в отношении осужденных проводятся обследования и они направляются на МСЭ.

Статьей 9 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусмотрена реабилитация инвалидов, т. е. система и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности, в том числе индивидуальная программа реабилитации. По вопросам проведения МСЭ, установления или усиления группы инвалидности, обеспечения техническими средствами реабилитации Уполномоченным получено 52 обращения (2018 год – 28, 2017 год – 34).

В соответствии с индивидуальной программой реабилитации нуждаются в ТСР 54 инвалида (в 2018 году – 232, в 2017 году – 143). Обеспечены ТСР в 2019 году (по информации ГУ ФСИН области) 52 (в 2018 году – 231, в 2017 году – 137) человека, ТСР не выдано – 2.

Нельзя забывать, что на состояние здоровья осужденных оказывают влияние и асоциальный образ жизни, который большинство длительное время вели на свободе. Все это приводит к наличию так называемых «социальных» болезней. Встречаются случаи, но не часто, когда некоторые осужденные отказываются от лечения или просто не выполняют назначения врачей из-за боязни излечиться и таким образом утратить право на получение пенсии по инвалидности.

Европейский суд понимает, что уровень медицинской помощи, оказываемой в больницах учреждений уголовно-исполнительной системы, не всегда соответствует уровню помощи, доступной в общедоступных больницах. Несмотря на это, государство обязано обеспечить адекватную защиту здоровья и благополучия заключенных, в том числе путем оказания им необходимой медицинской помощи. Власти также должны гарантировать,

чтобы диагноз и медицинский уход были своевременными, точными и обусловленными характером медицинского состояния и чтобы наблюдение было регулярным и включало комплексную терапию, направленную на лечение заболеваний заключенного или предупреждение их обострения (см. Постановление Европейского суда по делу «Питалев против Российской Федерации» (Pitalev v. Russia), § 54).

Количество лиц, больных активной формой туберкулеза легких, содержащихся в учреждениях ГУ ФСИН области, составило на 1 января 2020 года 181 человек. По информации медицинских работников МСЧ-38, в основном, заболеваемость туберкулезом легких выявляется только при обследовании, проведенном при их поступлении в учреждения уголовно-исполнительной системы.

Количество ВИЧ-инфицированных осужденных в пенитенциарных учреждениях области составляло на начало 2020 года 1 891 человек, впервые выявленных ВИЧ-инфицированных – 177. В 2019 году лечение антиретровирусными препаратами в исправительных учреждениях области прошли 1 017 осужденных, из которых 321 впервые начали лечение в этом году.

Однако показатели смертности осужденных, отбывающих наказание в исправительных колониях, остаются высокими. Количество умерших осужденных, подозреваемых, обвиняемых – 68, в том числе умерло от ВИЧ – вторичных заболеваний – 31 человек, в результате суицида – 7 человек (в 2018 году – 10), в результате насильственной смерти – 1 (в 2018 году – 1).

Укомплектованность лечебно-профилактических учреждений и медицинских частей исправительных учреждений врачом персоналом – 86%, средним медицинским персоналом – 93.4%.

В адрес Уполномоченного в 2019 году поступило 171 обращение по вопросам не оказания должной медицинской помощи. В своих обращениях как осужденные, так и их родственники указывают на равнодушное отношение врачей к их проблемам, а также на психологическое давление на



осужденных, которые рискнули пожаловаться или попросить помощи как со стороны медиков, так и личного состава учреждения. Возникают многочисленные сложности при направлении осужденных в больницы УИС для получения специализированной медицинской помощи.

*В адрес Уполномоченного обратился В. по поводу решения вопроса о высокоактивной антиретровирусной терапии (ВААРТ). Со слов заявителя, к нему никто не подходил и не решал вопрос о приеме лекарств, но в медицинской карте почему-то имеется акт о том, что он отказался от проведения данной терапии. В связи с этим осужденный попросил провести проверку и ходатайствовать о направлении его в ЦБ-2 для проведения консультации инфекциониста и подбора необходимой лекарственной терапии.*

*Осужденная Г. на личном приеме сообщила, что ей вовремя не была проведена ВААРТ, так как отсутствовали лекарственные препараты в учреждении, в связи с этим курс терапии был прерван. Когда через неделю лекарства поступили в учреждение, осужденная попросила провести обследование и подобрать другие препараты, так как прерывание ВААРТ не безопасно для здоровья и могло привести к резистентности к препаратам. Но ей было отказано и составлен акт об отказе от терапии.*

Гарантии соблюдения прав и свобод ВИЧ-инфицированных отмечены в Федеральном законе от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» и другими приказами и распоряжениями.

В своих обращениях осужденные указывают на отсутствие лекарственных препаратов – обезболивающих, гепатопротекторов, а также на замену препаратов.

При получении жалоб на действия (бездействия) сотрудников медицинских частей Уполномоченный обращается к начальнику МСЧ-38 ФСИН России или в Федеральную службу по надзору в сфере

здравоохранения (далее – Росздравнадзор). В 2019 году Росздравнадзор рассмотрел 157 обращений лиц, содержащихся в учреждениях ГУФСИН (в 2018 году – 132, в 2017 году – 67, в 2016 году – 54), о соблюдении стандартов качества оказания медицинской помощи МСЧ-38 осужденным, из них 7 (в 2018 году – 43) обращений обоснованы; 23 (в 2018 году – 84) – частично обоснованы. Все обоснованные жалобы касаются качества оказания медицинской помощи, соблюдения порядков оказания и стандартов медицинской помощи.

В 2019 году в отношении ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России проведено 23 проверки на основании обращений, из них 10 проверок по исполнению предписания об устранении нарушений прав граждан в сфере здравоохранения, в результате которых установлено устранение нарушений и восстановление прав на медицинскую помощь лиц, содержащихся в учреждениях ГУ ФСИН. По всем выявленным недостаткам приняты меры, выданы предписания об устранении выявленных нарушений, по которым потом проведены проверки их исполнения. Рассматривая жалобы, Росздравнадзор констатирует, что ряд медицинских обследований не проводятся по вине сотрудников исправительных учреждений и самого ГУ ФСИН.

*В адрес Уполномоченного поступило обращение супруги осужденного М. Заявительница указывала, что по ее заявлению в 2018 году Росздравнадзор провел проверку и выявил ряд нарушений оказания стандартов качества медицинского обслуживания осужденному М., но до настоящего времени нарушения не устранены, дополнительное обследование не проведено, лечение не назначено, ее муж на МСЭ не предоставлен. Заявительница указывала, что состояние здоровья ее мужа ухудшилось, в больницы учреждений ГУФСИН России по Иркутской области осужденный не направлялся.*

Уполномоченный обратился к руководителю территориального управления Росздравнадзора с просьбой провести повторную проверку

доводов, на которые ссылается заявитель. В ходе проверки факты, указанные в обращении, подтвердились. Установлено нарушение порядков оказания медицинской помощи и стандартов оказания медицинской помощи по имеющимся у гражданина заболеваниям. Начальнику медицинской части по месту отбывания наказания осужденного М. предписано организовать медицинскую помощь в соответствии с порядками оказания медицинской помощи и стандартами оказания медицинской помощи. Главному врачу ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России рекомендовано усилить контроль за своевременностью проведения лечебно-диагностических мероприятий.

*К Уполномоченному обратился К. с жалобой, что ему не оказывается экстренная хирургическая помощь, он неоднократно обращался к сотрудникам МСЧ-38, но в стационар его не направляют.*

*Л., отбывающий наказание в ПКТ, указывает на неокказание должной срочной стоматологической помощи, предлагают просто удалить зуб.*

*Обратился П. по вопросу заболевания, которое является серьезной помехой для трудовой деятельности, а также стойкое, длительное нарушение возможности социализации и трудоспособности вследствие травмы. Осужденный считает, что наличие стойкой патологии, которая ограничивает нормальную жизнедеятельность, дает основание для установления ему группы инвалидности.*

*Обратился осужденный Т., нуждающийся в проведении высокотехнологичной операции на позвоночник, сообщил, что испытывает сильные боли, которые провоцируют головную боль и потерю памяти, но длительное время (более двух лет) в стационар осужденный не направляется.*

Территориальным органом Росздравнадзора проведена проверка оказания стандартов качества медицинской помощи осужденному Т. Установлено, что обследование больного проведено не в полном объеме, что не дает возможность врачам нейрохирургического отделения филиала «Больница № 1» ФКУХ МСЧ-78 ФСИН России им. Гааза г. Санкт-

Петербурга сообщить, могут ли они провести осужденному необходимую операцию.

Документы в Санкт-Петербург были направлены в марте 2019 года, ответ пришел в конце мая 2019 года, но до настоящего времени не принято решение о возможности необходимого операбельного вмешательства на базе больницы ФСИН г. Санкт-Петербурга, так как повторно документы в МСЧ-78 направлены только 20 января 2020 года, после обращения Уполномоченного и проверки Росздравнадзора.

Уполномоченный считает, что транспортировка больного в европейскую часть Российской Федерации и обратно причинит осужденному страдания, а также оперативное лечение можно осуществить в учреждениях здравоохранения Иркутской области в целях гуманного отношения к человеку. Кроме того, не исключена вероятность получения отрицательного ответа из МСЧ-78, так как подобного рода операции в больнице могут не проводить. Такая ситуация уже была с осужденным К., которого направили в Санкт-Петербург и вернули обратно без оказания медицинской помощи, так как первоначально в больницу им. Гааза направили неполный пакет медицинских документов. Осужденный с нарушениями опорно-двигательного аппарата испытывал физические страдания в период перевозки в «стольпинском вагоне».

Очень редко информация о смерти осужденных в учреждениях УИС попадает в публичное пространство, и интерпретация событий в значительной степени основана на оценках предыдущих событий. Распространенный стереотип: раз один резонансный случай был обусловлен неправомерными действиями сотрудников и врачей, следовательно, и все остальные являются следствием того же самого. Обществу трудно принять сложные объяснения медицинского и правового характера в каждом конкретном случае.

Осужденные, их адвокаты и родственники выходят в суд с ходатайствами об изменении меры пресечения не в соответствии с

Правилами, утвержденными 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 – ПП № 54) и с соблюдением соответствующих процедур медицинского освидетельствования, а со справками из лечебных учреждений, в которых ранее, до привлечения к уголовной ответственности, лечились подследственные, или даже с чеками за лекарства, которые, по их мнению, подтверждают наличие тяжелого заболевания. Такие документы, естественно, не принимаются судом во внимание, так как они не доказывают обстоятельства, предусмотренные требованиями законодательства, что, в свою очередь, ведет к отказу суда в изменении меры пресечения.

Но это не значит, что у человека нет заболевания на самом деле. Отказ суда в изменении меры пресечения не является чем-то окончательным и бесповоротным. Даже если отсутствует медицинское заключение о наличии у подозреваемых или обвиняемых тяжелого заболевания, включенного в Перечень, заболеваний, препятствующих отбыванию наказания (далее – Перечень), в последующем, и тем более при ухудшении состояния здоровья, они могут быть направлены на повторное медицинское освидетельствование. Результаты такого освидетельствования вновь могут передаваться в суд вместе с повторным ходатайством об изменении меры пресечения.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения осужденных, которые утверждают, что у них имеется заболевание, подпадающее под нормы ПП № 54, а также выражают свое несогласие с решением МСЧ-38.

Отмечается снижение положительных решений судов по ходатайству осужденных об освобождении от отбывания наказания в связи с тяжелым заболеванием (табл. 15).

**Динамика освобождения от наказания в связи с тяжелой болезнью**

Год	2017	2018	2019
Освидетельствовано в ЛПУ в связи с болезнью	227	204	176
Передано в суд мед. заключений	134	114	108
Освобождено судом	88	78	70
% освобожденных	66	68	64
Отказано судом в освобождении	28	9	7
Умерло в МЛС, имеющих заболевание, попадающее под ПП № 54	25	14	20

Основными мотивами, по которым суды отказывают в удовлетворении ходатайства об освобождении в связи с болезнью, являются длительность не отбытого срока, тяжесть совершенного преступления, а также наличие у больного в прошлом нарушений установленного порядка отбывания наказания.

Всего за 2019 год удовлетворено 3 (за 2018 год – 5) ходатайства подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, представленных к освобождению из-под стражи в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 января 2011 года № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений».

*В адрес Уполномоченного обратился гражданин О., в интересах содержащегося в СИЗО брата, и сообщил о том, что брат болен, имеет статус ВИЧ инфицированного, а также диагноз рак. В ходе взаимодействия с руководством СИЗО, МСЧ-38 подано ходатайство в суд об изменении меры пресечения. Суд удовлетворил просьбу, и обвиняемый до суда был направлен домой.*

Характер, стадия и тяжесть заболевания, а также невозможность продолжения дальнейшего лечения определенных заболеваний в условиях уголовно-исполнительной системы при вынесении решения судами учитываются далеко не в первую очередь. Конечно, защита прав человека не

должна толковаться как налагающее обязательство общего характера освобождать лиц, содержащихся под стражей, по медицинским показаниям (см. Постановление Европейского суда по делу «Дзецяк против Польши», § 91), но поскольку государство несет непосредственную ответственность за благополучие лиц, лишенных свободы, если это лицо скончалось в результате проблем со здоровьем, власти государства-ответчика должны предоставить объяснение в отношении причины смерти и лечения, назначенного такому лицу до его смерти (см. Постановление Европейского суда по делу «Слимани против Франции» (Slimani v. France), § 27, Постановление Европейского суда по делу «Кац и другие против Украины» (Kats and Others v. Ukraine), § 104).

В настоящее время вряд ли можно характеризовать положение дел в пенитенциарной медицине как благополучное. Ведь показатели состояния здоровья осужденных значительно отличаются от соответствующих общенациональных показателей. Это связано с концентрацией асоциального контингента в учреждениях УИС, не всегда удовлетворительными санитарно-гигиеническими условиями содержания вкупе с высокой плотностью размещения осужденных, не прохождением ими своевременного медицинского обследования на свободе, плохой адаптацией к лекарственным препаратам,купаемым в отличие от тех, которые они принимали на свободе. Все это влечет за собой гораздо большие риски, чем в гражданском здравоохранении.

*Осужденные К., 1960 г.р., М., 1991 г.р., Ю., 1964 г.р. и другие страдали болезнями, включенными в Перечень, но до направления документов в суд, для решения вопроса об освобождении в связи с тяжелой болезнью, не были освобождены и умерли в местах лишения свободы.*

И если психические расстройства осужденных после подтверждения данного медицинского факта ведут к безусловному освобождению, то иные тяжкие заболевания лиц, отбывающих наказание, предоставляют суду право принять решение и об освобождении, и об отказе в таковом.

Судебная практика по делам об освобождении от дальнейшего отбывания наказания в связи с болезнью складывается по аналогии с рассмотрением ходатайства об условно-досрочном освобождении, при котором в первую очередь учитываются такие обстоятельства, как характер и степень общественной опасности осужденного для общества, степень его исправления, поведение в период отбывания наказания и т. д.

Говоря об условиях содержания в учреждениях УИС, нельзя не коснуться вопросов соблюдения правил профессиональной этики и просто человеческого отношения к обвиняемым и осужденным некоторыми представителями персонала учреждений уголовно-исполнительной системы.

Уполномоченному продолжают поступать жалобы на неудовлетворительные условия содержания.

*Со слов заявителя К., 27 февраля в отношении его было принято решение об этапировании в ЦБ-2 в г. Ангарске. В связи с чем в 10.30 час. К. (несмотря на рекомендации врачей, проводивших ему в октябре 2018 года высокотехнологичную нейрохирургическую операцию на позвоночнике, согласно которым осужденному в течение более чем 6 месяцев предписано только лежать или стоять), на инвалидной коляске в сидячем положении вывезли из инвалидного отряда. Затем осужденного до 15.00 час. продержали на холоде, после чего, не найдя транспорт для этапирования маломобильного лица, осужденного вернули в отряд.*

По всем нарушениям прав осужденных Уполномоченный направляет запросы в контролирующие органы. Так, Братской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях совместно с главным государственным санитарным врачом – начальником ЦГСЭН ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России в октябре – ноябре 2019 года проведена проверка исполнения ФКУ ИК-25, ЛИУ-27, СИЗО-2, КП-20 и КП-39 ГУФСИН России по Иркутской области требований уголовно-исполнительного, санитарно-гигиенического и противоэпидемиологического законодательства.



Установлено, что 12 осужденных одного из исправительных учреждений без проведения предварительных и периодических медицинских осмотров и при отсутствии личных медицинских книжек, в нарушение требований части 1 статьи 17, статьи 34 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» осуществляли работы в столовой учреждения, связанные с разделкой мясной и рыбной продукции, приготовлением пищи, мытьем посуды и выпечкой хлеба. Более того, один из указанных осужденных являлся больным активной формой туберкулеза.

В целях устранения выявленных нарушений закона прокурором начальникам ИК-25, ЛИУ-27, СИЗО-2, КП-20, КП-39 внесены представления, которые рассмотрены, требования прокурора удовлетворены, должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, в отношении КП-20 и должностных лиц ИК-25, ЛИУ-27 вынесены постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 6.3 КоАП РФ (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения), по результатам их рассмотрения два должностных лица и одно юридическое лицо привлечены к административной ответственности в виде административных штрафов.

Уполномоченному поступают жалобы на психологическое давление, жалуются на то, что результаты проверок контролирующими органами результатов не дают, в итоге, не получив поддержки от руководства учреждения или прокуратуры, осужденные в качестве протеста, чтобы быть услышанным, причиняют вред своему здоровью.

*В ходе телефонного разговора с осужденным, отбывающим наказание в одном из пенитенциарных учреждений области, сотрудником аппарата был задан вопрос о других осужденных, которые ранее обращались к Уполномоченному и отбывают наказание вместе с заявителем в одном отряде, сообщено об издевательствах над осужденным, рискнувшим*

*обжаловать действия (бездействия) по вопросу не оказания должной медицинской помощи в суд. Инвалида сотрудники дежурной смены заставляли приседать и отжиматься, когда было сообщено, что данные действия осужденному противопоказаны, на что сотрудниками учреждения было сказано, а не будешь подавать жалобы в суд. Другим осужденным приходилось только смотреть на эти издевательства.*

В ходе посещения учреждения данный факт осужденным подтвердился, но была высказана просьба не обращаться по данному вопросу в контролирующие органы из-за страха за свою жизнь и здоровье.

В некоторых учреждениях уголовно-исполнительной системы время от времени возникают конфликтные ситуации между сотрудниками и осужденными. К сожалению, для успешного разрешения этих ситуаций у некоторых сотрудников не хватает не только знаний законодательства и психологии, но и просто элементарной выдержки.

Возросло количество случаев умышленного нанесения осужденными, подозреваемыми, обвиняемыми себе травм – 220 актов членовредительства (в 2018 году – 150), из них в исправительных учреждениях – 130 (в 2018 году – 122), следственных изоляторах – 72 (в 2018 году – 28). Количество лиц, отказавшихся от приема пищи, – 56, из них 29 только в ИК-6.

В течение 2019 года в ходе посещений учреждений пенитенциарной системы области было проведено 12 приемов осужденных по личным вопросам, в том числе совместно с сотрудниками органов прокуратуры осуществлены выезды в 2 учреждения и проведено 2 совместных приема граждан в учреждениях ГУФСИН. Всего на приемы по личным вопросам обратились 114 осужденных.

К Уполномоченному поступают жалобы осужденных, отбывающих наказание в ИК-6, в которых говорится, что инвалидные отряды переполнены, в отрядах устанавливаются двухуровневые кровати, много колясочников и с нарушением опорно-двигательного аппарата, в отряде в санитарном узле всего одна кабинка для лиц, пользующихся коляской, с

поручнем с одной стороны. Перегородки в санузле пластиковые, поручней нет, нет возможности удержаться, все это причиняет большие неудобства инвалидам.

Анализ письменных и устных обращений осужденных показывает наличие нарушения их социально-экономических прав.

*Осужденная Е., отбывающая наказание в ФКУ ОИК-1 по вопросу невыдачи больничного листа по амбулаторному лечению, а также по вопросу незаконного увольнения, указывает, что она привлечена к труду в должности швеи швейного цеха, в марте т. г. находилась на лечении в лечебном учреждении МСЧ-38 ФСИН России, но листок временной нетрудоспособности оформлен не был, следовательно, нарушено ее право на социальную помощь.*

Для проверки доводов заявительницы Уполномоченный обратился к прокурору по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях. Прокуратурой совместно с Государственной инспекцией труда в Иркутской области проведена проверка. Факты, указанные в обращении, нашли свое подтверждение, по результатам проверки ОИК-1 выдано предписание об устранении нарушений, за допущенное нарушение возбуждено дело об административном правонарушении. Но нарушенное право восстановлено частично.

Проанализировав подобные обращения, Уполномоченный считает, что необходимо запретить увольнять осужденных на период нахождения осужденных на амбулаторном и стационарном лечении в МСЧ-38, а также прекратить порочащую практику невыдачи больничных работающим осужденным, отбывающим наказание в учреждениях ГУ ФСИН России по Иркутской области.

Надо иметь в виду, что в статье 98 УИК РФ закреплено право осужденных на пенсионное обеспечение, согласно которой осужденные на общих основаниях имеют право на государственное пенсионное обеспечение по старости, инвалидности, потере кормильца и в иных случаях,

предусмотренных законодательством. Согласно части 3 статьи 98 УИК РФ выплата пенсий осужденным проводится путем перечисления пенсий на лицевые счета осужденных.

Удержание расходов на питание из пенсии осужденных – еще один распространенный вопрос в почте Уполномоченного.

*С инвалида III группы В. в период нахождения его на стационарном лечении в ЦБ-1 МСЧ-38 по вине сотрудников бухгалтерии ИК-6 были удержаны денежные средства на оплату коммунально-бытового обеспечения и питания. Самостоятельно данный вопрос осужденный разрешить не смог, пришлось обращаться к Уполномоченному.*

*На необоснованное удержание денежных средства на коммунально-бытовое обеспечение и питание также пожаловался инвалид II группы Г. отбывающий наказание в ИК-6. Осужденный сообщил, что ему усилена группа инвалидности с III на II, но удержания денежных средств продолжалось. Со слов осужденного при обращении в администрацию учреждения сумма была возвращена не в полном объеме.*

Как видно из приведенных примеров, данные нарушения прав осужденных имеют место исключительно из-за невнимательности сотрудников бухгалтерий исправительных учреждений.

Наряду с этим имеют место и случаи невнимательного отношения к ведению документации со стороны медицинского персонала исправительных учреждений, что также ведет к нарушению прав осужденных.

Невнимательность к соблюдению прав осужденных наблюдается и в работе сотрудников иных служб учреждений уголовно-исполнительной системы Иркутской области.

В этой связи считаю нужным отметить необходимость взаимодействия в решении вопросов предупреждения нарушения прав осужденных с органами прокуратуры, в том числе прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

В 2019 году Уполномоченным в указанные органы прокуратуры для проведения проверки было направлено 65 обращений осужденных. По двум из них проверки проводились с участием сотрудников аппарата Уполномоченного. Результатом стало внесение двух представлений прокуратуры.

Всего по выявленным нарушениям закона прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в 2019 году внесены 378 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечен 161 сотрудник уголовно-исполнительной системы.

Не отрицая воспитательного значения дисциплинарных взысканий, отмечу, что никакое дисциплинарное взыскание не сможет изменить внутреннее мировоззрение сотрудников и их негативное отношение к осужденным. Преодоление данного стереотипа возможно только методом убеждения и правового просвещения.

Не может быть более терпима ситуация, когда наша страна занимает в статистике ЕСПЧ первое место по констатациям нарушения статьи 3 Европейской конвенции о правах человека (пытки, бесчеловечное и унижающее человеческое достоинство обращение и наказание). Более половины всех констатированных Судом нарушений по этой статье приходится на Россию.

В беседе с осужденными также высказывается недовольство в работе магазинов, принадлежащих Главному промышленно-строительному управлению ФСИН России: имеется недостаточный ассортимент товаров, а на представленные товары установлены слишком высокие цены (в магазинах города цена на сахар составляет 35 рублей, в учреждениях ГУ ФСИН – 94 рубля), отсутствуют конверты для писем и марки.

По данному вопросу Уполномоченный рекомендовал обратиться в ГУ ФСИН России о проведении мониторинга ассортимента товаров в

магазинах учреждений и их цен на предмет соответствия среднестатистическим ценам по региону.

Условно-досрочное освобождение (УДО) выступает одним из главных стимулов правопослушного поведения осужденных. Между тем система УДО и замены наказания более мягким оказалась в кризисном состоянии. К Уполномоченному по данному вопросу обратились 34 осужденных и их родственники. Так, в 2019 году условно-досрочно освобождено 1 441 осужденный (2018 год – 1510), доля освободившихся условно-досрочно среди всех освобождающихся упала с 34% в 2018 году до 31% в отчетном периоде. Направлено в суд ходатайств об условно-досрочном освобождении 2 071, из них удовлетворено – 1 425.

Осужденными направлено ходатайств на смягчение режима содержания – 1 172, из них положительно характеризовались 761; 880 осужденных были освобождены по замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания (в 2018 году – 700).

В ходе общения с осужденными выясняется такая тенденция: как только осужденный написал ходатайство об освобождении по УДО или на направление на облегченные условия содержания, сотрудники администрации находят в действиях осужденного нарушения и привлекают к дисциплинарной ответственности, и при рассмотрении вопроса об освобождении указывается на ряд нарушений, которые были выявлены после подачи ходатайства в суд о решении вопроса по УДО. Как правило, судом не принимаются доводы осужденного о том, что до подачи ходатайства у него не было нарушений, а были только одни поощрения.

В соответствии с частью 4 статьи 78 УИК РФ изменен режим содержания 140 осужденным, которые признаны злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания; 30 осужденных подали ходатайства о помиловании (в 2018 году – 46), поступили отказы в помиловании на 14 осужденных, помилованных нет.

В исправительных учреждениях области рабочими местами обеспечены лишь 28,6% заключенных, причем часто это рабочие места низкого качества (табл. 16). Они не позволяют развивать и поддерживать востребованные за пределами исправительных учреждений навыки, не всегда соответствуют требованиям техники безопасности, оплата труда существенно ниже, чем на воле. Не удалось покончить с ситуацией, когда за работу в течение полного месяца осужденные получают на лицевой счет денежные средства, которые существенно меньше МРОТ. Среднемесячная заработная плата по учреждениям ГУ ФСИН по Иркутской области – 8 тыс. 453 руб.

Таблица 16

### Динамика обеспечения рабочих мест

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Привлечено к труду, чел.	6 521	5 839	3 336	3 057	4 528	3 810

Обязательное привлечение осужденных к общественно-полезному труду является одной из мер реализации уголовно-исполнительной политики государства. Законодательством Российской Федерации на уголовно-исполнительную систему возложены задачи по обеспечению профессионального обучения и трудовой занятости осужденных, которые способствуют их исправлению, ресоциализации и правопослушному поведению в период отбывания наказания, создают предпосылки для успешной адаптации в обществе после освобождения. Осужденным от работы отказаться нельзя, так как это является злостным нарушением установленного порядка отбывания наказания, и за это к ним могут быть применены меры взыскания и материальная ответственность.

Оформление трудовых отношений происходит на основании приказа начальника исправительного учреждения, в котором закрепляются распределение осужденных по отрядам и привлечение к труду. Продолжительность рабочего времени осужденных к лишению свободы,

правила охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии должны устанавливаться в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде. Время начала и окончания работы (смены) определяется графиками сменности, устанавливаемыми администрацией исправительного учреждения по согласованию с администрацией предприятия, на котором работают осужденные.

С учетом характера работ, выполняемых осужденными, содержащимися в исправительных учреждениях и тюрьмах, допускается суммированный учет рабочего времени. Время привлечения осужденных к оплачиваемому труду засчитывается им в страховой стаж для будущего пенсионного страхования. Учет отработанного времени возлагается на администрацию исправительного учреждения и производится по итогам календарного года.

В адрес Уполномоченного продолжают поступать обращения как самих осужденных, так и их представителей.

*Поступило обращение адвоката в интересах осужденной Т., отбывающей наказание в КП-44 по вопросу направления осужденной на работу с тяжелыми условиями труда (пасты скот), когда у нее имеется заключение врача о предоставлении ей легкого труда, не требующего переохлаждения, так как осужденная имеет ряд заболеваний, в том числе ВИЧ-инфекция.*

Впоследствии осужденная Т. была освобождена от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью.

*В обращении осужденной Д. говорилось о производственной травме, ампутации фаланги указательного пальца, неоплате страховых выплат и незаконном увольнении с работы.*

При обращении в адрес врио начальника ГУ ФСИН права осужденной восстановлены: из ответа следует, что приказ ФКУ ОИК-1 от 2019 года «О прекращении трудовой деятельности осужденной Д.» будет отменен. Врачебной комиссией ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России также будет рассмотрен вопрос о выдаче листка нетрудоспособности осужденной Д. за период



амбулаторного и стационарного лечения. Сотрудники, ответственные за нарушения трудового законодательства, привлечены к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2019 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» пострадавшей Д. полагается единовременная страховая выплата, а также ежемесячные страховые выплаты, расчет и начисление которых производятся Фондом социального страхования Российской Федерации. ФКУ ОИК-1 ГУФСИН России по Иркутской области 26 апреля 2019 года, в соответствии со статьей 230.1 ТК РФ, направило материалы расследования несчастного случая с осужденной Д., необходимые для начисления страховых выплат, в исполнительный орган страхования Эхирит-Булагатского района.

Отделом по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний прокуратуры Иркутской области с привлечением специалистов управления Росздравнадзора в Иркутской области проведена проверка соблюдения требований законов в ФКУ ЛИУ-27 ГУФСИН России по Иркутской области и расположенном при нем филиале «Туберкулезная больница» ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России. В ходе проверки выявлены нарушения законодательства при трудоустройстве осужденных, а также требований статьи 37 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (права и обязанности организаций в области пожарной безопасности).

В нарушение требований статьи 24 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», статьи 101 УИК РФ в филиале «Туберкулезная больница» ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России не в полной мере реализуется право осужденных к лишению свободы и лиц, заключенных под стражу, на надлежащее медико-санитарное обеспечение.

Туберкулезная больница предназначена для содержания и лечения осужденных, больных открытой формой туберкулеза. Штат туберкулезной больницы укомплектован врачебным персоналом на 81,5%, средним медицинским персоналом – на 96%. Обеспеченность больницы медицинским оборудованием не в полной мере соответствует предъявляемым требованиям, имеющееся оборудование в значительной степени устарело и требует замены. В больнице имеются не все лекарственные средства и медицинские препараты, необходимые для оказания надлежащей медицинской помощи. Так, на момент проверки отсутствовали лекарственные препараты для проведения химиотерапии 3-го ряда. Также установлены факты несоблюдения температурного режима и условий хранения лекарственных средств.

В целях устранения выявленных нарушений закона первым заместителем прокурора области руководству ГУФСИН России по Иркутской области и ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России внесены представления.

Важнейшим условием для реализации обязанности трудиться является наличие в учреждении достаточного количества рабочих мест по трудоустройству осужденных. Охват общественно полезным трудом всех трудоспособных осужденных позволял бы им решить свои материальные проблемы, улучшить условия отбывания наказания, заслужить смягчение наказания либо УДО, возможность получения трудового отпуска с выездом за пределы учреждения, приобретения трудового стажа, сохранения и повышения квалификации и т. д. Кроме того, у осужденного есть и иные обязанности, исполнение которых возможно при наличии в исправительных учреждениях материально-технической базы с хорошей организацией производства, обязанности перед семьей, малолетними детьми, нетрудоспособными или престарелыми родителями, а также обязанности по возмещению ущерба потерпевшим от преступления.

*Осужденная Е. в телефонном обращении сообщила, что была уволена в*

*связи с нахождением на стационарном лечении, по возвращении в учреждение ее на работе не восстановили, а она имеет алиментные обязательства и просит помочь в трудоустройстве.*

В настоящее время в местах лишения свободы Иркутской области содержится 4 041 (30%) осужденный, имеющий иски и исполнительные листы по возмещению причиненного вреда, из них трудоустроено только 1 918 человек.

Обязательность труда в местах лишения свободы, закрепленная в уголовно-исполнительном законодательстве, государством не гарантируется. Она практически вступает в противоречие с реальными условиями функционирования уголовно-исполнительной системы. В условиях острой конкуренции на свободном рынке исправительные учреждения будут стремиться привлекать к общественно полезному труду тех осужденных, которые умеют и желают трудиться. Труд осужденных в местах лишения свободы при таких обстоятельствах может стать своего рода привилегией.

Исправительные учреждения вынуждены постоянно маневрировать между рыночными законами и требованиями, предъявляемыми к ним как организациям уголовно-исполнительной системы, часто противоречащими друг другу. Все это осложняется трудностями, возникающими в процессе списания задолженности по платежам в бюджет и государственные внебюджетные фонды, получения льгот по налогам на прибыль. Уголовно-исполнительная система Иркутской области уникальна в своем роде – здесь присутствуют практически все виды учреждений, в которых исполняются наказания в виде лишения свободы. Сотрудники аппарата Уполномоченного при посещении организаций уголовно-исполнительной системы общаются с разной категорией осужденных, и в первую очередь речь идет о восстановлении нарушенного права в период отбывания наказания в пенитенциарных учреждениях.

Братской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проведена проверка соблюдения ФКУ ЛИУ-

27 ГУ ФСИН России по Иркутской области уголовно-исполнительного законодательства. Выявлены нарушения требований об организации режима, об охране труда и техники безопасности при привлечении осужденных к труду. Установлено, что четверо осужденных проживали в изолированном помещении, оснащенном бытовой техникой, не предназначенном для проживания в нем лиц, лишенных свободы. Указанные осужденные находились в одежде неустановленного образца, а отдельные из них спали в не отведенное для сна время. При этом восемь осужденных, которым приказом начальника исправительного учреждения предоставлен ежегодный оплачиваемый отпуск, проживали в отрядах с общей массой осужденных, а не в комнате для проведения отпусков осужденных.

Выявлены нарушения требований охраны труда. Так, на момент обхода в котельной находились четверо осужденных, обутых в тапочки, и двое из них осуществляли работы с углем в непосредственной близости от огня в указанной обуви и без средств индивидуальной защиты для глаз. Фактически, средствами индивидуальной защиты, предусмотренными для работников котельных, осужденные не были обеспечены по установленным нормам, что является нарушением требований части 1 статьи 104 УИК РФ, статей. 22, 212 К РФ.

По выявленным нарушениям закона прокурором внесено представление начальнику ГУ ФСИН России по Иркутской области. Кроме того, в отношении исправительного учреждения вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 5.27.1 КоАП РФ (нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации).

Саянской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проведена проверка исполнения трудового законодательства. В ходе проведенной проверки в ФКУ КП-22 ГУФСИН

России по Иркутской области установлено, что осужденные, трудоустроенные машинистами-кочегарами котельной, не были обеспечены специальной одеждой и средствами индивидуальной защиты по установленным нормам. В связи с этим прокуратурой в адрес начальника учреждения внесено представление об устранении нарушений трудового законодательства, которое рассмотрено, выявленные нарушения устранены, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

По условиям техники безопасности и выделении спецодежды и спецсредств Уполномоченный неоднократно обращал внимание руководителей при посещении производственной территории исправительных учреждений. Жалобы на привлечение к дисциплинарной ответственности и тяжесть наложенного взыскания рассматривались в 28 случаях. Уполномоченным неоднократно указывалось, что наложенное взыскание на виновных не соответствует характеру и тяжести допущенного ими нарушения.

К примеру, в одной из исправительных колоний осужденный, нарушивший распорядок дня (сон в неустановленное время при повышенном артериальном давлении), администрацией учреждения был подвергнут взысканию в виде водворения в штрафной изолятор сроком на 15 суток, в то время как другой осужденный, допустивший более тяжкий проступок (употребление спиртных напитков), был водворен в штрафной изолятор только на двое суток.

Сложные взаимоотношения сотрудников в ИК-3 с осужденными мусульманами.

*Осужденный Э. неоднократно указывал на то, что он не нарушает режим содержания, его наказания не соответствуют поступкам. Так, наказание 15 суток за отсутствие бейджика на одежде (после бани, когда грязную одежду сдал в стирку, на чистой только пришивает бейджик), за употребление бранных слов (со слов осужденного, он вообще не употребляет бранные слова, по религии не положено). Просил направить его в отряд, где*

*он мог бы работать, но осужденный длительный срок находился в ШИЗО и был направлен в другое учреждение для отбывания наказания в помещениях камерного типа, так как за весь период содержания в ИК-3 привлекался к дисциплинарной ответственности более 90 раз.*

Принимая во внимание, что проверка законности наложения дисциплинарных взысканий и срока нахождения в ШИЗО не входят в компетенцию Уполномоченного, информация, полученная от осужденных, направлялась в прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях для рассмотрения по существу, и, при необходимости, принятия мер реагирования.

Уполномоченному продолжают поступать жалобы осужденных и их родственников на проблемы, возникающие при реализации права на свидания.

Саянской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях проведена проверка в ФКУ ИК-32 ОУХД ГУФСИН России по Иркутской области. Установлено, что в нарушение уголовно-исполнительного законодательства не соблюдаются сроки предоставления длительных свиданий осужденным. Прокуратурой в адрес руководителя исправительной колонии внесено представление об устранении нарушений требований действующего законодательства.

Хочется отметить еще одну важную проблему, с которой столкнулся Уполномоченный в ходе своей деятельности, – помещение иностранцев после отбытия уголовного наказания в ЦВС для иностранных граждан с целью выдворения и депортации.

Информационный центр ГУ МВД по Иркутской области не смог дать статистику, по каким составам преступления осуждены иностранные граждане и ЛБГ. По их информации, иностранцами в 2019 году совершено 215 преступлений, при этом 198 преступлений из них совершено гражданами государств-участников СНГ, что составило 92% от всех преступлений, совершенных не гражданами России. Количество преступлений,

совершенных в отношении иностранных граждан и ЛБГ, возросло на 9,1% (323 деяния).

Иностранец, совершивший преступление на территории России, несет ответственность по законам Российской Федерации, и направляется в уголовно-исправительное учреждение. Иностранные граждане в российских колониях – это по большей части граждане государств, ранее входивших в состав СССР.

Чтобы было понятно, насколько сегодня актуальна тема документирования лиц, находящихся в местах лишения свободы, достаточно привести несколько цифр: в настоящее время в колониях отбывают наказание 511 иностранных граждан и ЛБГ, что составляет около 3,8% от общего количества контингента.

С 1 января 2020 года решения по депортации осужденных иностранных граждан будет принимать ГУ ФСИН России. 10 мая 2019 года подписано Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения».

Постановление предусматривает передачу функций по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации от Минюста России во ФСИН России. Внесенные изменения позволят оптимизировать процесс подготовки указанных материалов и принятия решений о нежелательности. Учитывая, что ФСИН является наиболее приближенным к таким категориям лиц органом, это позволит при принятии решений в наибольшей степени учитывать все обстоятельства дела: характеристику,

наличие близких родственников – граждан России, наличие иной связи с Россией, длительность проживания в России и т. д. Оформление и получение документов, необходимых для пересечения государственной границы Российской Федерации, должны осуществляться с учетом срока освобождения лица из учреждения, исполняющего наказание, а также периода действия соответствующего документа. В настоящее время иностранец передается сотрудником отдела по вопросам миграции ГУ МВД, и только потом начинается проверка и сбор документов для пересечения границы. Действия ГУ ФСИН и МВД регламентированы Приказом Минюста России № 198, МВД России № 633 от 28 сентября 2018 года «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации и их территориальных органов при исполнении принятых Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных Федеральной службой исполнения наказаний (территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение умышленного преступления».

В 2019 году во ФСИН России направлено 116 материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан, подлежащих освобождению из мест лишения свободы.

По данным ГУ ФСИН, 85 осужденных иностранных граждан были переданы после отбытия срока наказания в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области для решения вопроса о пересечении границы. За 2019 год поступило 113 решений о



нежелательности пребывания (проживания) на территории РФ иностранных граждан и ЛБГ.

В 2019 году в исправительных учреждениях ГУ ФСИН России по Иркутской области оформлено 1 503 паспорта гражданина Российской Федерации, по состоянию на 1 января текущего года подлежит документированию 710 осужденных граждан Российской Федерации. У 365 осужденных иностранных граждан и ЛБГ отсутствует паспорт иностранного государства, или срок его действия истек.

Хочется отметить, что данная категория лиц даже не знает, что они обязаны покинуть пределы Российской Федерации в установленный законом срок и въезд в Россию для них закрыт. Решения о нежелательности пребывания, принятые в отношении ЛБГ, освобождаемых из мест лишения свободы и не имеющих документов, удостоверяющих личность, лишают их возможности как легализации на территории России, так и пересечения границы (без документов, действительных для въезда-выезда). Причем многие из них прибыли в Россию в детстве, в силу различных обстоятельств не были вовремя документированы, а к моменту освобождения утратили все связи со страной исхода. На данный момент законодательством не предусмотрено ни одного основания для определения статуса лиц этой категории.

Анализируя обращения, направленные в адрес Уполномоченного по вопросам пенитенциарной системы, можно сделать вывод, что вопросы, по которым обращаются к омбудсмену, остаются те же самые.

Продолжают возникать сложности при исполнении наказания в отношении инвалидов – медицинское обслуживание; обеспечение средствами реабилитации; конвоирование в медицинское учреждение; обеспечение улучшенными жилищно-бытовыми условиями; обеспечение повышенными нормами питания; трудоустройство инвалидов; соблюдение инвалидами распорядка дня; обеспечение доступной среды в исправительном учреждении; закрепление за инвалидами других осужденных с целью

оказания инвалидам помощи при принятии пищи, душа, санузла и иные, возникающие в процессе деятельности, проблемы.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует ГУ ФСИН России по Иркутской области:

- организовать контроль при проведении обысковых мероприятий в учреждениях исполнения наказаний Иркутской области с привлечением сотрудников прокуратуры;

- активизировать работу по привлечению к труду лиц, осужденных к лишению свободы, имеющих задолженность по исполнению судебных решений, обеспечивать осужденных спецодеждой и спецсредствами;

- осуществлять регулярный мониторинг ассортимента товаров в магазинах учреждений исполнения наказаний области, а также цен на них на предмет соответствия среднестатистическим ценам по региону и направлять информацию во ФСИН России о недопустимости завышения цен на товары общего потребления;

- организовать консультации о порядке назначения пенсий по старости и инвалидности с разъяснением его заявительного характера;

- исключить случаи освобождения лиц из мест лишения свободы без документов, удостоверяющих личность;

- оказывать юридические консультации и защищать права и законные интересы осужденных;

- организовать раз в месяц консультирование осужденных (по отрядам) по пенсионным, социальным и медицинским вопросам;

- назначать помощников (санитаров) осужденным инвалидам I, II группы, нуждающимся в постоянном постороннем уходе. создавать нормальные условия для проживания инвалидов;

- соблюдать законодательство по вопросам проведения свиданий и телефонных переговоров;

- соблюдение правил внутреннего распорядка.

Рекомендации ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России:

– незамедлительно реагировать на обращения лиц, содержащихся в учреждениях системы исполнения наказаний, по вопросам оказания медицинской помощи, в том числе обеспечения необходимыми лекарственными средствами;

– усилить контроль за оказанием медицинской помощи осужденным по срокам проведения медицинских осмотров лиц, содержащихся в учреждении, 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 срок консультации узких специалистов по мере рекомендаций; знакомить осужденных с записями в медицинских картах, при отказе больного от обследования составлять акт и уведомлять осужденного под роспись;

– взять на особый контроль результаты исполнения предписаний Росздравнадзора.

### **8.3. О некоторых вопросах ресоциализации осужденных, освободившихся из исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы**

Долгое время и по сегодняшний день высокий уровень преступности и рост криминала является одной из основных проблем Российской Федерации, вследствие чего становится явной проблема ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. В Иркутской области проблема социальной реабилитации заключенных после освобождения из мест лишения свободы существует давно.

Уполномоченный на различных площадках поднимал вопрос, основной целью которого являлось принятие решений и выработка 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. Однако в Иркутской области постпенитенциарная помощь гражданам носит эпизодический характер, недостаточно обеспечена нормативно и организационно.

Задача общества – не добивать, а помочь бывшим заключенным остаться людьми, поверить в себя и в то, что их судьба небезразлична обществу. Соблюдение прав человека, уважение к личности – фундамент, без которого невозможна социальная и психологическая реабилитация отбывающего наказание.

В 2019 году на территории Иркутской области зарегистрировано 45 929 (в 2018 году – 44 971) преступлений, больше чем за аналогичный период прошлого года (+2.1%). Более половины (61,9%; по России – 57%) лиц, подозреваемых в совершении преступлений ранее вступали в конфликт с законом (12 662), в их числе 5 975 ранее судимых (удельный вес – 29,2%, по России – 51,9%). Количество преступлений, совершенных ранее совершавшими, сократилось на 2,9% (с 15 504 до 15 062, по России – 2.5%, по Сибирскому федеральному округу (СФО) – 4.8%), а ранее судимыми лицами возросло на 1,9% (с 7 664 до 7 808). Удельный вес преступлений, совершенных ранее судимыми, от общего числа раскрытых преступлений составил 64,7% (по России – 58,7%, СФО – 67,6%), в том числе ранее судимыми – 33,6% (по России – 32,6%).

Тяжких и особо тяжких преступлений совершено 24,5% от общего количества – 11 252, рост по сравнению с прошлым годом на 4,3% (10 790). За совершение преступлений выявлено более 21 тыс. лиц, из них 64,8% не имеют постоянного источника дохода. Почти две пятых преступлений (39,8%) совершены в состоянии алкогольного опьянения. Количество лиц,

совершивших преступление в наркотическом опьянении, возросло на 8,3% и составило 91.

В процессе нахождения осужденного в пенитенциарном учреждении от него часто отворачиваются родные, близкие, друзья, и это отрицательно влияет на его психику, особенно такое состояние усиливается перед выходом на свободу. Осужденный начинает думать о том, что он будет делать после выхода на свободу, куда он пойдет и что с ним будет в дальнейшем. Процесс ресоциализации помогает восстанавливать связи с семьей, друзьями и обществом в целом, а также помогает в адаптации осужденного.

Ресоциализация бывает социальной, психологической, психолого-социальной, медицинской. Социальная ресоциализация является важнейшим видом ресоциализации, так как именно в этом виде ресоциализации происходит восстановление бывшего осужденного в социальном статусе. Именно от вхождения осужденного в общество зависит его стремление развиваться и не совершать противоправные поступки. Важно дать понять осужденному, что общество приняло его, и тогда он, выйдя за пределы исправительного учреждения, будет стремиться к чему-то большему и достигать высоких результатов в какой-либо деятельности. Но чтобы он это понял, нужно также помочь ему и дать совет, как подстраиваться под других людей, и тогда осужденный увидит хорошее отношение к себе. Такое отношение к осужденному позволяет ему также хорошо адаптироваться среди социума и нормально функционировать в нем. Именно вышеперечисленное позволяет говорить о том, что социальная ресоциализация прошла успешно. Социальная ресоциализация в основном происходит после отбывания наказания.

Психологический вид ресоциализации направлен на изменение личности осужденного во время отбывания наказания. То есть осужденный может получить психологическую поддержку, если он нуждается в этом. Осужденный в психологической ресоциализации должен осознать свой противоправный поступок и понять, что в дальнейшем нельзя совершать

подобные поступки. Психологическая ресоциализация настраивает осужденного на выход из исправительного учреждения, на толерантное отношение к другим людям. Данный вид ресоциализации создает психологическую устойчивость, которая служит неким табу для осужденного. Устойчивость именно в психологическом плане помогает справиться с асоциальным поведением и, по возможности, не дает ему совершать противоправные действия.

Социально-психологическая ресоциализация осуществляется не только после отбывания наказания, но и в тот момент, когда осужденный отбывает наказание. Такой вид ресоциализации осужденного должен сглаживать конфликты, например, между родственниками, друзьями и самим осужденным, морально готовить осужденного к выходу после лишения свободы, помогает стирать социальные барьеры в обществе. Подготовить осужденного в психологическом плане к отношению к нему в социуме, и если возникает конфликтная ситуация, то научить, как правильно из нее выходить или вовсе не воспринимать такую ситуацию всерьез.

Такую ресоциализацию в исправительном учреждении может осуществлять психолог, а после выхода осужденного на свободу, например, социальный работник.

Медицинская ресоциализация восстанавливает здоровье, которое нужно человеку для нормального функционирования. Находясь в пенитенциарном учреждении, осужденный приучен к порядку и элементарным гигиеническим нормам, но этого недостаточно для нормального функционирования организма, поэтому осужденного периодически обследуют. Если у осужденного не будет достаточно здоровья, он может закрыться, впасть в депрессию и опять пойти на преступление, поэтому очень важно, чтобы осужденный имел достаточно здоровья, чтобы у него была возможность устроиться на работу и начать жить, как говорится, с чистого лица.

Чтобы ресоциализация была достаточно успешной, нужно вместе со всеми видами ресоциализации использовать систему подготовки осужденных

к освобождению, т. е. осуществлять подготовку необходимых документов, выяснять планы на будущую жизнь и интересоваться, в какой поддержке он нуждается. На мой взгляд, следует создавать специальные учреждения, которые помогают именно в поисках жилья, работы, и этим будут заниматься специально обученные люди, что облегчает работу администрации исправительного учреждения, но основные вопросы, конечно же, решает администрация исправительного учреждения.

Освободившись из мест лишения свободы, граждане вновь обращаются в адрес Уполномоченного по вопросам трудоустройства, социальной помощи, пенсионного законодательства. Одной из важных проблем является трудоустройство освободившегося.

В основном проблема с трудоустройством происходит из-за нежелания работодателя 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.

Еще одной причиной не трудоустройства осужденных, освободившихся из мест лишения свободы, является низкий уровень образования, отсутствие у многих какой-либо профессии, а также потеря интереса, отсутствие мотивации и желания для ее получения самим осужденным. Отсутствию мотивации трудиться способствует ситуация в пенитенциарной системе. Только треть осужденных привлечена к труду. Находясь в местах лишения свободы, осужденный не был привлечен к труду, вел паразитарный образ жизни, его кормили, лечили, а бремя расходов за его пребывание в исправительном учреждении несли те, кто работал, и пенсионеры.

К сожалению, для решения данной проблемы в нашей стране предпринимается очень мало мер, которые реально действовали бы на практике и, конечно, в данном случае осужденному нужна помощь, необходимо адаптировать его к условиям жизни в социуме, прививая данные навыки в пенитенциарном учреждении.

Для бывших заключенных освобождение зачастую не такое счастливое событие. Перед ними встают очень большие трудности, которые решить не всегда легко. Осужденные, отбыв уголовное наказание, попадают в сложную жизненную ситуацию, связанную с отсутствием жилья, работы, оформления необходимых документов.

Список федеральных актов и законов, в которых говорится о социализации и помощи вышедшим из тюрьмы, не так велик:

– Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, глава 22 «Помощь осужденным, освобождаемым от отбывания наказания, и контроль за ними». В данных нормативных правовых актах прописаны основные обязанности администраций, которые исполняют наказания, в содействии и помощи вышедшим из тюрьмы, по контролю за ними, а также права самих освобожденных на трудоустройство, бытовое устройство и т. п.;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2006 года № 800 «О размере единовременного денежного пособия, которое может быть выдано осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы». Устанавливает величину единовременного денежного пособия, которое может быть выдано осужденным, освобождаемым из мест лишения свободы, в размере 850 руб.;

– Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 262 «Об утверждении Положения о группе социальной защиты осужденных исправительного учреждения уголовно-исполнительной системы». В нем говорится о создании специальных школ для подготовки осужденных к освобождению, о проведении различных бесед, курсов для создания предпосылок ресоциализации и т. д.;

– Приказ от 13 января 2006 года № 2 «Об утверждении Инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказания помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы». Указан порядок оказания помощи бывшим осужденным, информация о бесплатном



проезде, об одежде, питании и т. д., о том, какая помощь оказывается инвалидам, несовершеннолетним, женщинам, престарелым и другим категориям;

– Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и т. д.

Но этого недостаточно, для адаптации бывших осужденных необходим курс ресоциализации, т. е. приспособления человека к новым условиям жизни в обществе. Термин «ресоциализация» (лат. *re* (повторное, возобновляемое действие) + лат. *socialis* (общественный), англ. *resocialization*, нем. *Resozialisierung*) имеет ряд толкований, изложенных в научных юридических и иных источниках.

Цели ресоциализации – это восстановление утраченных или ослабленных в результате изоляции социальных связей, усвоение осужденными стандартов поведения и ценностных ориентаций, подчинение правовым нормам поведения, оказание содействия в их трудовом и бытовом устройстве в период подготовки к освобождению и после отбывания уголовного наказания.

Но помощь осужденным должна начинаться еще в местах лишения свободы. За данную деятельность в пенитенциарном учреждении отвечает сотрудники группы социальной защиты. Вся деятельность этих специалистов осуществляется в соответствии с Положением о группе социальной защиты осужденных исправительного учреждения уголовно-исполнительной системы и Приказом № 2 от 13 января 2006 года «Об утверждении инструкции об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве, а также оказания помощи осужденным, освобождаемым от отбывания наказания в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы».

В соответствии с Положением за шесть месяцев до освобождения заключенного администрация исправительного учреждения (ИУ) начинает

проводить работу по нескольким направлениям его ресоциализации. В эти направления входит решение вопросов трудового и бытового устройства, воспитательные и психологические занятия, разъяснение основных прав и обязанностей. Они уведомляют органы местного самоуправления и Федеральную службу занятости о предстоящем освобождении заключенного, о его трудоспособности и количестве рабочих специальностей. Также проверяют информацию о наличии жилья. Заключенный может написать письменное заявление с выбором места жительства и о поиске работы. В задачу ИУ входит доведение этой информации до администрации по месту его жительства, направление необходимых запросов. После получения результатов эти сведения передают самому заключенному. В определенных случаях ведется переписка с родственниками и близкими заключенных, совместно решаются вопросы по поводу предоставления жилой площади, а также других необходимых элементов быта. Самими сотрудниками исправительных учреждений проводятся различные психологические и воспитательные беседы, разъясняются основные права и обязанности, соблюдение которых необходимо после выхода из тюрьмы.

Таким образом, к основным задачам ресоциализации заключенных можно отнести: индивидуальное выявление наличия психологических и социальных проблем, страхов и фобий и помощь по избавлению от них; помощь в поиске жилья и работы; восстановление и укрепление связей с родственниками; обеспечение социальной защиты всем категориям осужденных (детям, инвалидам, беременным, престарелым, больным, страдающим от алкогольной или наркотической зависимости, не имеющих определенного места жительства и т. д.); помощь в трудовом устройстве после фактического освобождения; решение вопросов, связанных с пособиями, пенсиями и т. д.; работа по восстановлению и подготовке необходимых документов, удостоверяющих личность осужденного; привлечение общественности и специалистов социальной защиты для оказания помощи.

Чтобы решить эту проблему, в нашей стране необходимо усовершенствовать и дополнить ряд законов и подзаконных актов о повсеместном получении профессионального, основного, а также базового образования; возможно закон о предоставлении льгот частным и государственным организациям, после согласия последних принять на работу освободившихся из исправительных учреждений в их организацию, а также предоставить официальное трудоустройство, желательно с дальнейшим карьерным ростом и помощь в ресоциализации. Государство, в свою очередь, должно стимулировать такие организации различными денежными выплатами, снижением налогов.

Еще одна проблема, с которой сталкивается лицо, освободившееся из мест лишения свободы, это отсутствие регистрации и постоянного места жительства. По закону за бывшими заключенными после освобождения должен осуществляться надзор, производимый полицейскими службами или местным участковым, но только по прибытии осужденного к месту жительства. По официальным данным половина заключенных, находящихся в пенитенциарных учреждениях Российской Федерации, попросту не имеют регистрации. Соответственно, за данной категорией лиц, нарушивших закон, существенно осложняется административный надзор. Среди данной категории граждан особенно часто можно наблюдать преступный рецидив. Возвращение в ИУ происходит у большинства бывших заключенных, не имеющих регистрации. Также существует закономерность: чем дольше лицо, осужденное к лишению свободы, находится в ИУ, тем меньше у него становится социально полезных связей, а также происходит разрыв отношений с родственниками. Ко всему прочему, не редки случаи выписки, в том числе незаконной, осужденного из места постоянного проживания его родственниками.

Чтобы не платить коммунальные услуги за отсутствующего родственника, его родные по решению суда выписывают осужденного с

места жительства (так как ежегодно предоставлять сведения в управляющую компанию, энергетическую компанию, тепловую и т. д. проблематично).

С вопросами восстановления по предыдущему месту жительства к Уполномоченному обратилось 2 человека.

*В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина Ф., освободившегося из мест лишения свободы, проживающего в г. Иркутске, по вопросу отказа в регистрации по месту жительства сотрудниками Сервисно-регистрационного центра (далее – СРЦ) г. Иркутска. Заявитель указывает, что в соответствии со статьей 6 Закона РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» после освобождения из мест лишения свободы не позднее семи дней прибыл в СРЦ по вышеуказанному адресу, обратился к лицу, ответственному за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации по месту пребывания и по месту жительства, но ему было отказано не только в подаче документов, но и в выдаче бланков для заполнения.*

*Заявитель прибыл в СРЦ со всеми необходимыми документами, лицами, проживающими по данному адресу (жена и дочь), для дачи письменного согласия о вселении гражданина в жилое помещение. Также была предоставлена доверенность об отказе от всех притязаний на данное жилое помещение гражданки Германии Я., вписанной в ордер на квартиру по данному адресу.*

*Своим отказом сотрудники СРЦ нарушили право гражданина на получение пенсии по государственному пенсионному обеспечению (Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»), право на ежемесячную денежную выплату в соответствии с группой инвалидности (Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), права о предоставлении социального обслуживания (Федеральный закон от 28*

*декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации») и т. д.*

Причина выписки гражданина Ф. с регистрации банальна: невозможно ежегодно, в течение 8 лет отбывания наказания, собирать родственникам справки во все обслуживающие организации.

Для решения и предотвращения этой проблемы необходимо ужесточить административный контроль над выпиской осужденных из мест их постоянной регистрации. Для лиц, не имевших постоянной прописки и до заключения, необходимо оказание помощи в получении таковой (в идеальном случае), а именно, возможности предоставления жилой площади бывшим заключенным после освобождения в виде комнаты в общежитии или в коммунальной квартире. Должна быть полная связь с администрациями городов и районов, где будет проживать освободившийся.

Для этого администрация исправительного учреждения, из которого освобождается осужденный, должна примерно за 3 месяца направить запрос в управляющую компанию или сервисно-регистрационный центр по работе с населением по месту пребывания осужденного, о предоставлении последнему подобного рода места жительства. Помимо этого, необходимо создавать и развивать различные фонды и центры, чья работа была бы направлена на оказание помощи лицам, освободившимся из мест лишения свободы в социальной адаптации.

В настоящее время в России существует небольшое количество подобных центров. Но их деятельность направлена на ресоциализацию не только бывших заключенных, но и граждан без определенного места жительства; людей, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью, токсикоманией. Вследствие этого наблюдается переполнение таких центров. Необходимо также, чтобы центры ресоциализации для заключенных были государственными, а не принадлежали частным организациям.

Для решения данной проблемы на территории области можно использовать опыт в этой сфере других регионов и стран. В некоторых регионах Российской Федерации действуют реабилитационные центры, эти учреждения очень важны и необходимы.

В Иркутской области осужденные после освобождения, при отсутствии работы, обращаются за помощью в органы социальной защиты или общественные организации.

Для профилактики предотвращения преступного рецидива и роста криминальных ситуаций в Иркутской области в рамках Байкальского международного салона образования состоялась презентация социального проекта «Новая жизнь», в которой приняли участие и специалисты аппарата Уполномоченного. Проект направлен на социальную реабилитацию и адаптацию граждан Российской Федерации и лиц без гражданства, отбывших наказания в виде лишения свободы в исправительных учреждениях ФСИН России, расположенных на территории Иркутской области.

Ежегодно из мест лишения свободы Иркутской области освобождается около 4 тыс. человек, 80% из которых – жители нашего региона. Выйдя из мест лишения свободы, большинство этих граждан сталкиваются со множеством социально-бытовых проблем, а некоторые, не сумев их решить, совершают повторные преступления. Проект «Новая жизнь» призван создать условия для социальной реабилитации и адаптации бывших осужденных за счет координации работы субъектов профилактики преступности, профильных министерств и представителей общественности, а также совершенствования законодательства, регулирующего труд осужденных. Реализация проекта будет способствовать не только обеспечению трудовой занятости этой категории граждан, но и предупреждению совершения повторных преступлений, обеспечению безопасности граждан в Иркутской области.

Основными целями данного проекта является осуществление социальной адаптации и трудовой занятости:

– активное приспособление лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, к принятым в обществе правилам и нормам поведения, а также преодоление ими последствий негативного воздействия отбывания наказания в виде лишения свободы в учреждениях уголовно-исполнительной системы на их психологическое, психоэмоциональное и физическое состояние;

– предупреждение совершения повторных преступлений лицами, освобожденными из учреждений уголовно-исполнительной системы и стимулирование их законопослушного поведения:

– обеспечение безопасности граждан в Иркутской области.

Задачи: создание системы социальной адаптации; социальное обслуживание лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы; содействие занятости лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы; обеспечение лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, жилыми помещениями; проведение в учреждениях уголовно-исполнительной системы, находящихся на территории Иркутской области, уполномоченными исполнительными органами государственной власти Иркутской области в сферах образования, культуры, молодежной политики, физической культуры и спорта и (или) их подведомственными государственными учреждениями Иркутской области мероприятий, направленных на подготовку лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, к активному приспособлению к принятым в обществе правилам и нормам поведения после их освобождения; оказание содействия лицам, освобожденным из учреждений уголовно-исполнительной системы, в восстановлении социально полезных связей; обеспечение иных прав и законных интересов лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, расположенных на территории Иркутской области.

Принятие закона о социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, поможет решить вышеперечисленные проблемы.

Конечно, ресоциализация не гарантирует стопроцентного исправления, она просто помогает войти в общество и освоиться в нем, ведь все зависит от характера человека и его целей.

И в заключение. С учетом социального «портрета» региона и складывающейся криминогенной ситуации, в комплексе мер, направленных на снижение криминальной напряженности в Иркутской области, необходимо решить вопросы:

- о квотировании рабочих мест для трудоустройства лиц, освободившихся из мест лишения свободы;
- компенсации работодателю из бюджета субъекта Российской Федерации части затрат по оплате труда подобной категории граждан;
- выделении из регионального бюджета средств на оплату обучения рабочим специальностям граждан, отбывших наказание;
- разработке наглядной агитации и иных информационных материалов (буклеты, справочники и т. п.) по вопросам содействия в трудоустройстве и социальной адаптации лиц, освобождающихся из учреждений системы ФСИН;
- создании и организации работы мобильных центров занятости (в том числе в учреждениях системы ФСИН), осуществляющих консультирование, профессиональное ориентирование и психологическую поддержку лиц рассматриваемой категории;
- обеспечении осужденных рабочими профессиями, востребованными на рынке труда;
- создании в области центров социальной адаптации и реабилитации для лиц, освободившихся из мест лишения свободы.



#### **8.4. О некоторых вопросах реализации права потерпевшего на возмещение вреда, причиненного преступлением**

Каждому гражданину России гарантируется судебная защита его прав и свобод (часть 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации).

Права потерпевших от преступлений охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (статья 52 Конституции Российской Федерации).

Вступившие в законную силу судебные постановления подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации (статья 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)).

Вместе с тем один из вопросов, с которым граждане обращаются к Уполномоченному, – это просьба об оказании содействия в возмещении вреда, причиненного преступлением.

*Решением суда, вынесенным в 2014 году, в пользу С., который достиг возраста старше 80 лет, были взысканы денежные средства в возмещение материального ущерба, причиненного ему преступлением, а также судебные расходы в связи с его взысканием (36 310 руб.). До настоящего времени вред в полном объеме не возмещен. Долг составляет 33 310 руб.*

*Исполнительное производство дважды было окончено возвратом исполнительного листа заявителю в связи с отсутствием у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными (пункт 3 части 1 статьи 47, пункт 4 части 1 статьи 46 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»).*

По последнему факту окончания исполнительного производства органом прокуратуры была проведена проверка, в результате которой выявлены нарушения законодательства об исполнительном производстве,

выразившиеся в непринятии надлежащих мер к установлению имущественного положения должника, его места работы, источника дохода и другое.

По состоянию на 18 февраля 2020 года в соответствии с законодательством Российской Федерации исполнительный лист вновь предъявлен в подразделение службы судебных приставов, вновь возбуждено исполнительное производство.

Другая ситуация.

*К Уполномоченному поступило обращение Г. с просьбой оказать содействие во взыскании денежных средств в возмещение имущественного вреда, причиненного совершенным в отношении него преступлением. Заявитель указал, что приговором суда удовлетворен его гражданский иск к К. о взыскании имущественного вреда, при этом назначенное ей наказание в виде лишения свободы постановлено считать условным с возложением обязанности трудоустроиться и трудиться в течение всего испытательного срока. Однако согласно сведениям, которыми он располагает, К. не работает, возмещать причиненный вред она не намерена.*

По результатам мер, принятых уголовно-исполнительной инспекцией ГУ ФСИН России по Иркутской области по запросу Уполномоченного, в отношении условно осужденной К. судом продлен испытательный срок, на нее возложена дополнительная обязанность ежемесячно предоставлять в уголовно-исполнительную инспекцию документ, подтверждающий возмещение вреда, причиненного преступлением. Она обязана возместить вред до истечения испытательного срока. При уклонении К. от исполнения возложенных судом обязанностей в отношении нее будут приняты меры в соответствии с действующим законодательством России.

Реализация конституционного права потерпевшего от преступления на возмещение вреда должна быть итогом всех принятых мер.

Необходимо отметить, что согласно данным ГУ ФСИН России по Иркутской области на учете в ФКУ УИИ ГУФСИН России по Иркутской области состоит 484 условно осужденных, имеющих в соответствии с судебными актами обязанность возместить вред, причиненный преступлением, который по состоянию на 31 декабря 2019 года составляет 235 643 664 руб. В отношении 7 осужденных в 2018 году и 7 осужденных в 2019 году условное осуждение отменено, в том числе в связи с уклонением от возмещения вреда, причиненного преступлением. За уклонение от возмещения вреда, причиненного преступлением условно осужденным, в 2018 году вынесено 281 предупреждение, в 2019 году – 377 предупреждений.

Не касаясь возможности решения вопроса путем внесения изменений в федеральное законодательство, Уполномоченный рекомендует Управлению ФССП по Иркутской области рассмотреть вопросы:

- об обобщении и анализе практики исполнения требований исполнительных документов о возмещении вреда, причиненного преступлением, в том числе в части нарушений, наиболее часто выявляемых при исполнении требований этой категории исполнительных документов;

- о возможности определения специализации пристава (ов)-исполнителя (ей) в подразделении службы судебных приставов (в части исполнительных документов о взыскании ущерба, причиненного преступлением).

Управлению ФССП по Иркутской области и Федеральному казенному учреждению «Уголовно-исполнительная инспекция Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области»:

- рассмотреть вопрос об организации/оптимизации взаимодействия судебного пристава-исполнителя и должностных лиц подразделений Федерального казенного учреждения «Уголовно-исполнительная инспекция Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области».

## 9. Соблюдение экологических прав

Право на благоприятную окружающую среду — это одно из фундаментальных прав человека, возникающих с рождением и прекращающихся с его смертью, наряду с такими основополагающими правами, как право на жизнь, свободу слова, равенство и т. д.

Окружающая среда – это среда обитания и жизнедеятельности человека, действия которого наносят негативные последствия. Благоприятная окружающая среда предполагает такие природные условия, при которых человек может дышать чистым воздухом, жить в городах с «зеленой» инфраструктурой, гулять в чистых парках и отдыхать у водоемов с чистой водой, смотреть на голубое небо. К сожалению, на сегодняшний день все выглядит иначе: территории парков, лесов, улицы населенных пунктов завалены бытовым мусором, огромное количество несанкционированных свалок, негативное влияние на воздух промышленных производств и автомобильного транспорта с каждым годом возрастает.

Все это говорит о том, что ситуация далеко не благоприятная. И хотя в вышеперечисленных проблемах отчасти виноваты сами люди, нельзя не признать, что меры, предпринимаемые органами власти всех уровней для решения экологических проблем, являются недостаточными и порой неэффективными.

2019 год для Иркутской области был насыщен негативными экологическими событиями: лесные пожары, наводнение, переполненные контейнерные площадки многоквартирных домов, выход химически опасных веществ ООО «Усольехимпром». Безусловно, указанные ситуации повлияли как на окружающую среду, так и на быт человека. При этом следует отметить, что по всем вышеуказанным проблемам обращений от жителей региона к Уполномоченному не поступало. Однако отсутствие жалоб не является поводом для оставления без внимания со стороны органов власти данных вопросов.

Лесные пожары не первый год наносят ущерб лесному фонду Иркутской области, в том числе на землях особо охраняемых природных территорий. Указом Губернатора Иркутской области с 11 июля 2019 года был введен режим «Чрезвычайная ситуация в лесах регионального характера», который был отменен 22 августа.

В прошедшем году в Иркутской области произошло 1 053 лесных пожара, площадь, пройденная пожарами, составила 1 641 775,6 га. Затраты на тушение лесных пожаров составили 336 001,5 тыс. руб., ущерб составил 2 073 629,8 тыс. руб.

Основная проблема пожароопасного сезона 2019 года – несвоевременное и недостаточное финансирование тушения лесных пожаров. Значительное количество лесных пожаров действовало в северных удаленных районах Иркутской области, где отсутствует развитая сеть лесных дорог и требуется привлечение авиации, что, в свою очередь, существенно повышает затраты и снижает оперативность по тушению лесных пожаров.

Многие жители региона принимали непосредственное участие в тушении пожаров, зачастую рискуя своей жизнью. Стихийно создавались «народные дружины» по борьбе с огнем. По информации министерства лесного комплекса Иркутской области в Региональную диспетчерскую службу филиала «Иркутскавиалесоохрана» ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» поступило 3 377 обращений граждан. В 2020 году с наступлением пожароопасного сезона в лесах Региональная диспетчерская служба перейдет на круглосуточный режим.

Рекомендации Уполномоченного:

– установить систему и порядок выполнения предупредительных (профилактических) противопожарных мероприятий, а также определить режим работы лесопожарных служб в зависимости от степени пожарной безопасности в лесах по условиям погоды, что позволит повысить эффективность охраны лесов от пожаров.

Особое внимание должно быть уделено широкому разъяснению Лесного кодекса Российской Федерации, правил пожарной безопасности в лесах, а также постановлений и решений органов власти о мерах по охране лесов от пожаров;

– систематически проводить работу по широкому вовлечению общественности в дело охраны, восстановления и приумножения лесных богатств, организации лесных дозоров, постов, бригад и т. п.

Ограничение распространения пожаров заключается в повышении пожароустойчивости насаждений (естественного и искусственного происхождения) за счет регулирования состава древостоев, очистки их от захламленности и своевременного проведения выборочных и сплошных санитарных рубок и рубок ухода, очистки лесосек от порубочных остатков, противопожарного обустройства лесов, включающего создание системы противопожарных барьеров, сети дорог и водоемов.

Организационно-технические и другие мероприятия, повышающие пожарную устойчивость лесного фонда, заключаются в закреплении участков леса за населенными пунктами, организациями, предприятиями; подготовке местного населения к работам по предупреждению, обнаружению, тушению лесных пожаров; строительству и ремонту противопожарных объектов; работе с органами власти, арендаторами и т. д.

Лес не только горит, лес беспощадно вырубается.

Иркутская область – лидер по количеству заготовленной в стране древесины. В 2019 году в лесах региона было заготовлено 31 663,2 тыс. куб. м.

По информации, предоставленной ГУ МВД России по Иркутской области, за прошедший год возбуждено 1 835 уголовных дел по фактам незаконных рубок лесных насаждений в крупном и особо крупном размере. Установленный ущерб составил более 2,3 млрд руб.

Вырубленные, погибшие, поврежденные леса необходимо восстанавливать. Воспроизводство лесных ресурсов – это не только вопрос

сохранения окружающей природной среды. Лес – это важнейший экономический ресурс, источник поступлений в региональный бюджет.

Для решения задачи воспроизводства и сохранения лесов Иркутская область участвует в федеральном проекте «Сохранение лесов» национального проекта «Экология», разработанного в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Основной целью регионального проекта «Сохранение лесов» является обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100% к 2024 году.

Серьезной проблемой является восстановление леса в местах пожаров, так как выгоревшие места зарастают мхом и низкими плотными кустарниками, которые не оставляют сеянцам древесных пород шансов на выживание. В таких случаях гарь очень медленно зарастает, и требуются столетия для «оживления» леса.

Сажать лес нужно только тогда, когда есть уверенность, что и в течение многих последующих лет уход за ним будет систематическим и грамотным. К сожалению, это очень большая тема, потому что качественный уход за растущим лесом на месте вырубок является редким исключением.

Лесовосстановительные мероприятия в 2019 году выполнены на площади 139,7 тыс. га, в том числе:

- искусственного лесовосстановления – 15,2 тыс. га;
- комбинированного лесовосстановления – 6,3 тыс. га;
- содействие естественному возобновлению леса – 118,2 тыс. га.

По сравнению с 2018 годом объемы лесовосстановления увеличились на 12,1%, в том числе посев и посадка на 11,5%.

Вместе с тем существует много проблемных вопросов по воспроизводству лесов, таких как недостаточное финансирование на осуществление мероприятий по лесовосстановлению, предусмотренных

Федеральным проектом «Сохранение лесов» национального проекта «Экология». В 2019 году объем денежных средств составил 64,8 млн руб., что составило 51% от принятого, а на 2020 год объем финансирования уменьшен до 45,86 млн руб., что составляет 39% от принятых при защите бюджетных проектировок в Рослесхозе.

В 2020 году, по сравнению с 2019 годом, снижено финансирование на осуществление мероприятий по лесовосстановлению из средств федерального бюджета на 29%.

Еще одной серьезной проблемой является низкий уровень использования современных технических средств, основанных на методах дистанционного зондирования по осуществлению проверок, в части исполнения договорных обязательств по лесовосстановлению на лесных участках, переданных в аренду и постоянное бессрочное пользование.

В 2019 году мероприятия по лесовосстановлению лесничествами проверены всего на 59%, так как у специалистов лесничеств физически нет возможности побывать на каждом лесном участке, на котором осуществлены мероприятия по лесовосстановлению.

При представлении отчета об воспроизводстве лесов приложение к нему материалов фото- и видеофиксации является правом лесопользователя, а не обязательным для него требованием, а материалы дистанционного зондирования земли не позволяют с достоверностью получить объективную информацию о проведенных лесопользователем мероприятиях и допущенных им нарушениях.

Из-за давности лесоустройства в Иркутской области отсутствует информация о состоянии гарей и погибших насаждений и проектируемых способах и технологии восстановления данных категорий (требуется обследования на больших площадях).

Исходя из анализа представленных в докладе проблемных вопросов, в целях обеспечения экологических прав граждан на рассмотрение органов



государственной власти Иркутской области вносятся следующие рекомендации:

- рассмотреть вопрос о привлечении дополнительного финансирования на мероприятия по восстановлению лесов;
- законодательно закрепить обязанность по предоставлению лесопользователями материалов фото- и видеофиксации;
- разработать методику по лесовосстановлению в местах пожаров;
- проводить акции, а также агитационные мероприятия по посадке деревьев, бережному отношению во всех органах местного самоуправления;
- разработать региональную программу по высадке деревьев в муниципальных образованиях, определяющую территории и количество высаженных насаждений;
- законодательно ограничить промышленные лесозаготовки леса, а также экспорт древесины.

В контексте защиты экологических прав важно не допускать ситуаций, когда длительно не объявляется чрезвычайный режим в связи с угрозой техногенного характера. Так, в 2017 году химическое предприятие ООО «Усольехимпром» признано банкротом. Предприятие, по сути, стало бесхозным, с 2018 года на промышленной площадке неработающего завода регулярно производятся хищения металла и стройматериалов. Бесхозность предприятия привела к тому, что 20 июня 2018 года на железнодорожной станции предприятия произошла утечка четыреххлористого кремния. Ситуация была крайне опасной, ведь до ближайших жилых домов расстояние составляло 2 км. Жителям города рекомендовали не выходить из дома и не открывать окна. В ликвидации последствий участвовало 100 человек и 50 единиц техники. 8 ноября 2018 года в г. Усолье-Сибирское объявлен режим чрезвычайной ситуации в связи с угрозой техногенного характера — заражения химическими отходами. И только 7 февраля 2019 года Указом Губернатора Иркутской области в связи с возникновением угрозы аварийной ситуации на территории промышленной площадки ООО «Усольехимпром»,

связанной со сбросом аварийно-химически опасных веществ в окружающую среду, введен режим повышенной готовности Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации.

На промплощадке за год произошло несколько десятков чрезвычайных происшествий, в основном связанных с пожарами или повреждениями кабельных линий. Они были бы не так страшны, если бы не те опасные вещества, которые там накоплены, если бы не существовало реальной угрозы их выброса. Ведь бывшие в пользовании емкости с остатками опасных отходов (цистерны, бочки, подземные хранилища) не обслуживаются, поэтому представляют серьезную опасность как для жителей города, так и для жителей региона, так как периодически на промышленной площадке возникают утечки высокотоксичных химических соединений и регулярно регистрируется превышение норм предельно допустимых концентраций опасных веществ (далее – ПДК). При внеплановой проверке, проходившей с 12 августа по 6 сентября 2019 года, Росприроднадзор зафиксировал превышение ПДК (табл. 17).

Таблица 17

**Данные о превышении ПДК на территории Усольехимпрома**

Атмосферный воздух	Сточная вода (канализационные колодцы)	Почва (грунт)
Ртуть до 367 раз; Бензол до 5,2 раза	Ртуть до 33 900 раз Нефтепродукты до 3 300 раз Железо до 190 раз Медь до 22 раз Фосфаты до 5 433 раз	Ртуть до 32 раз Свинец до 629 раз Нефтепродукты 8,7 раза Цинк до 5,4 раза Медь до 21 раза

Находящиеся в собственности Усольехимпрома здания, строения, сооружения, земельные участки пребывают в заброшенном состоянии (загрязнены и захлаплены). На всех производственных цехах присутствуют следы коррозии опорно-металлических конструкций. Системы вентиляции,

наружные сети тепло-водоснабжения, шламоотводы полностью демонтированы.

В цехе ртутного электролиза обнаружено большое количество бочек, содержащих ртутный шлам. По оценкам специалистов, на закрывшемся предприятии осталось не менее 338 т ртути. Летом происходит ее активное испарение. Измерительные приборы зашкаливают.

За счет средств областного бюджета проведено обследование цеха и прилегающей к нему территории общей площадью 7,4 га. Подготовлена проектная документация по ликвидации (демеркуризации) выведенного из эксплуатации цеха ртутного электролиза. Согласно проекту полная ликвидация (демеркуризация) цеха ртутного электролиза, вывоз отходов и рекультивация земельного участка в месте его расположения рассчитаны на три года, начало работ запланировано на 2020 год.

Не менее застарелая проблема – шламонакопитель, общей площадью 130 га. Содержимое этого объекта – шлам с примесью ртути. Для предотвращения испарений поверхность шламонакопителя должна быть закрыта так называемым «водным зеркалом». Но по факту – техногенное озеро пересохло, и выветриванию шлама сегодня ничего не препятствует.

Помимо ликвидации цеха ртутного электролиза, экологическая опасность и угроза загрязнения территории остается очень серьезной. На комбинате «Усольехимпром» более 200 промышленных объектов: 140 корпусов цехов (цех ртутного электролиза только один из них), 60 вспомогательных зданий и сооружений, ж/д полотно общей протяженностью более 20 км, наземные и подземные коммуникации и коллекторы, длиной около 50 км. Все это, включая почвогрунты, грунтовые и подземные воды, пропитано чрезвычайно опасными и высокотоксичными хлорорганическими загрязняющими веществами (более 100 ингредиентов) и тяжелыми металлами.

Полномочия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде были переданы Правительству Иркутской области, но в силу действующего

законодательства в части полномочий субъекта Российской Федерации и связанных с ними расходных обязательств реализация мероприятий по очистке промышленной площадки осуществляется локально и длительно.

Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере природопользования Светлана Радионова посещала г. Усолье-Сибирское в минувшем году. Она осмотрела шламонакопитель предприятия «Усольехимпром» и провела совещание по вопросу неблагоприятной экологической ситуации, сложившейся на территории промышленной площадки ООО «Усольехимпром», ООО «Усолье-Сибирский силикон». Светлана Радионова подчеркнула, что «Усольехимпром – это самый яркий пример безобразного поведения собственника в Иркутской области. Это огромное химически опасное предприятие, которое находится в полуразрушенном состоянии. Нерадивые собственники выкачали из него последние ресурсы и бросили».

В целях обеспечения экологических прав граждан на рассмотрение органов государственной власти Иркутской области вносятся следующие рекомендации:

- рассмотреть возможность привлечения дополнительного финансирования на мероприятия по ликвидации опасных веществ, накопленных в результате деятельности ООО «Усольехимпром»;
- в кратчайшие сроки принять программу по рекультивации территории завода ООО «Усольехимпром»;
- организовать работу по демеркуризации цеха ртутного электролиза;
- ограничить доступ посторонних лиц на территорию ООО «Усольехимпром»;
- обеспечить информирование населения об обстановке и принимаемых мерах по ликвидации опасных веществ накопленных предприятием за время его деятельности.

Говоря об экологических правах граждан, необходимо также отметить, что Иркутская область на протяжении многих лет, занимает одно из лидирующих мест по загрязнению атмосферного воздуха. Вред, который мы причиняем окружающей среде, в полной мере отражается на качестве нашей жизни. Особенно это ощущается в городах.

Качество атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях Иркутской области нестабильно. Согласно руководству по контролю загрязнения атмосферы выделяется 4 градации качества атмосферного воздуха, где буквы соответствуют уровню загрязнения: Н – низкому, П – повышенному, В – высокому, ОВ – очень высокому (табл. 18).

Таблица 18

**Качество атмосферного воздуха в городах Иркутской области  
за 2016 – 2018 годы**

Город	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Ангарск	В	В	ОВ
Байкальск	Н	П	В
Бирюсинск	Н	Н	Н
Братск	ОВ	ОВ	ОВ
Зима	ОВ	ОВ	ОВ
Иркутск	В	ОВ	ОВ
Листвянка	Н	Н	Н
Саянск	В	П	В
Свирск	П	ОВ	ОВ
Слюдянка	Н	Н	Н
Усолье-Сибирское	ОВ	ОВ	ОВ
Усть-Илимск	Н	Н	Н
Черемхово	ОВ	ОВ	ОВ
Шелехов	ОВ	ОВ	ОВ

На загрязнение населенных пунктов нашего региона основными примесями влияют, главным образом, крупнейшие предприятия по переработке нефти, теплоэнергетики, цветной металлургии, химической и нефтехимической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной,

легкой и пищевой промышленности, которые определяют количественный и качественный состав выбрасываемых загрязняющих веществ в атмосферу.

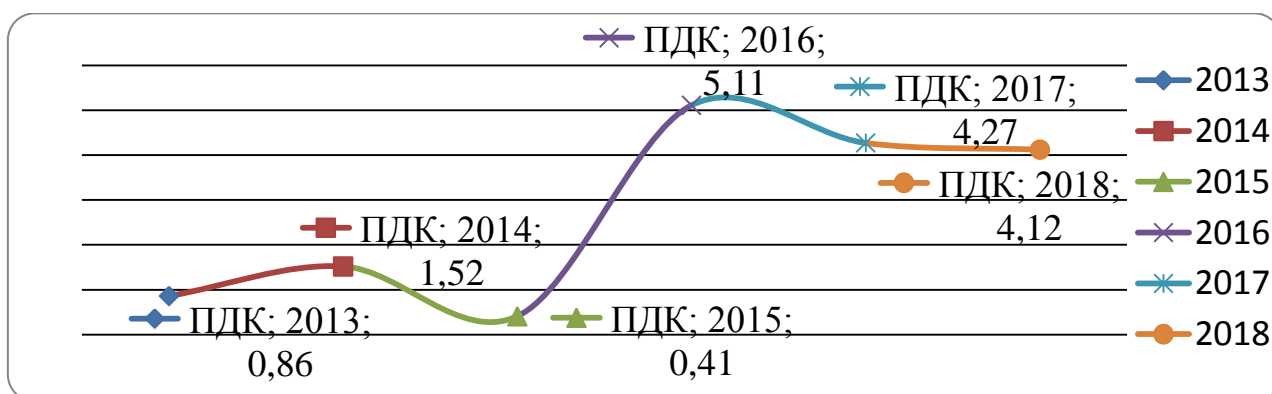
Следует также отметить, что с каждым годом на дорогах городов растет количество автомобилей, выбросы которых являются одной из причин увеличения загрязнения атмосферного воздуха, особенно вблизи автомагистралей.

В среднем при пробеге 15 тыс. км за год каждый автомобиль сжигает 2 т топлива и около 26 – 30 т воздуха, в том числе 4,5 т кислорода, что в 50 раз больше потребностей человека.

Иркутская область не первый год входит в субъекты Российской Федерации с наиболее высокой долей проб атмосферного воздуха городских территорий с превышением ПДК по содержанию загрязняющих веществ (рис. 7).

Рис. 7

**График проб атмосферного воздуха в Иркутской области**



Вред, который мы наносим природе, отражается на качестве нашей жизни. Именно в городских условиях природа играет огромную роль в благополучии человечества.

Иркутская область обладает значительным запасом уникальных природных комплексов и объектов, разнообразием животного и растительного мира. Вместе с тем область является интенсивно развивающимся регионом и активно использующим природные ресурсы, что обуславливает высокую нагрузку на всю экосистему Иркутской области. В

таких условиях особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ) регионального значения, наряду с имеющимися ООПТ федерального значения, остаются гарантом сохранения и восстановления объектов животного и растительного мира.

В настоящее время ООПТ регионального значения занимают около 0,7% общей площади Иркутской области и представлены государственными природными заказниками, памятниками природы, лечебно-оздоровительными местностями и курортами. Однако для поддержания экологического баланса и сохранения биоразнообразия нашего региона такое количество ООПТ недостаточно.

По разным научным оценкам, ООПТ должны занимать 20 – 40% городских территорий, чтобы выполнить свою функцию по созданию «зеленого» каркаса города.

В г. Иркутске в целях сохранения и рационального использования природных комплексов образованы ООПТ: «Кайская роща», «Водоохранная зона Ершовского водозабора», ООТ рекреационного назначения «Синюшина Гора», ООТ историко-культурного назначения «Сад Томсона», природный ландшафт «Птичья гавань». В настоящее время совокупная площадь данных территорий 425,7 га, что составляет 1,5% от общей площади города и 3,6% от площади городских лесов. Для каждой ООПТ определен режим особой охраны и использования.

К городским лесам в границах города Иркутска отнесены 10 лесных массивов общей площадью 5 378,95 га. В целях сохранения и рационального использования природных комплексов и объектов растительного и животного мира городских лесов Иркутска трем лесным массивам придан статус ООПТ местного значения: «Кайская роща», лесной массив водоохранной зоны Ершовского водозабора, Лесной массив мкр Синюшина Гора.

По итогам инвентаризации на территории города Иркутска определены 105 общественных пространств, подлежащих благоустройству в рамках

приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» до 2024 года. За два года работы проекта по 24 объектам выполнены работы по благоустройству.

Необходимость создавать сети локальных ООПТ, на уровне муниципалитетов и административных районов обусловлена поддержанием экологического баланса и сохранения биоразнообразия в городе.

В соответствии с действующим законодательством регионы могут устанавливать свои категории охраняемых природных территорий, но, к сожалению, органам местного самоуправления ООПТ не нужны, так как возникают новые обязанности по их содержанию. А если это территория, покрытая лесом, то придется создавать лесничества, ведь согласно Федеральному закону от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» органы местного самоуправления решают вопросы по охране, защите и воспроизводству лесов ООПТ, расположенных в границах населенных пунктов.

Особо охраняемые природные территории – это инвестиции в здоровье населения.

В целях обеспечения экологических прав граждан на рассмотрение органов государственной власти Иркутской области вносятся следующие рекомендации органам местного самоуправления:

- поэтапно увеличивать количество парков и скверов в городах;
- предусмотреть средства местного бюджета для благоустройства и ежегодного поддержания общественных территорий;
- привлекать в процесс благоустройства городов граждан;
- рассмотреть возможность установления лесным массивам статуса ООПТ;
- в целях развития лесного хозяйства на территориях городов необходимо организовать городские лесничества.

Правительству Иркутской области:



– рассмотреть возможность расширения системы ООПТ на территории области путем подготовки рекомендаций по развитию сети ООПТ местного и регионального значения.

К основным экологическим проблемам Иркутской области относятся проблемы, связанные с загрязнением вод Байкала и речных систем. Самой острой проблемой на протяжении многих лет остается ликвидация отходов, накопленных на протяжении более полувека Байкальским целлюлозно-бумажным комбинатом (далее – БЦБК).

Ежегодно Уполномоченный в своих докладах обращает внимание органов государственной власти на принятие оперативных мер по ликвидации отходов, но, к сожалению, данная проблема остается открытой до сих пор.

22 февраля 2017 года заключено соглашение между Минприроды России и Правительством Иркутской области о предоставлении субсидии бюджету Иркутской области на реализацию проектной документации.

4 августа 2017 года Президент России Владимир Путин дал поручение обеспечить мероприятия по ликвидации последствий негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК.

22 декабря 2017 года министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области заключен долгосрочный контракт с АО «Росгеология» на выполнение работ по ликвидации последствий.

Но в сроки, определенные контрактом (30 июня 2019 года), АО «Росгеология» не произвела корректировки проектной документации, в том числе не была представлена технология утилизации отходов. В связи с чем Губернатором Иркутской области было принято решение о расторжении контракта.

В настоящее время идет разработка конкурсных процедур, направленных на выбор и реализацию лучших мировых технологических решений по утилизации и обезвреживанию отходов, в том числе

предусматривается возможность участия иностранных компаний, имеющих опыт в данной сфере.

Напомним, что БЦБК был закрыт еще в 2013 году, и как мы можем видеть, проблема ликвидации отходов предприятия до сих остаются не решенной.

Органам государственной власти Иркутской области необходимо обратить пристальное внимание на реализацию мероприятий по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК, учитывая сроки окончания 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.

Первоочередной задачей следует считать корректировку и утверждение проектной документации по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК.

## **10. Защита прав отдельных категорий граждан**

### **10.1. О некоторых вопросах соблюдения прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области**

Проблемы реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, освещались в ежегодных докладах Уполномоченного за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 годы. Этой теме был 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 и 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 определенные меры по улучшению условий реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, были приняты. Вместе с тем ситуация с реализацией прав коренных малочисленных народов в Иркутской области существенно не улучшилась и по-прежнему требует постоянного внимания.

Один из главных вопросов соблюдения прав коренных малочисленных народов – это вопрос о сохранении исконной среды обитания. На это обстоятельство неоднократно обращал внимание Уполномоченный в своих докладах. В Сводном отчете Правительства Иркутской области о реализации мер по вопросам, обозначенным в докладе Уполномоченного «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2018 году», перечисляются принятые Правительством Иркутской области меры. В частности, сообщается, что на территории Иркутской области Решением Иркутского областного Совета Народных Депутатов от 12 ноября 1990 года № 488 «О пересмотре размера расчетной лесосеки в Иркутской области» закреплены территории традиционного природопользования за коренными малочисленными народами Сибири в 7 районах Иркутской области: Катангском, Жигаловском, Киренском, Казачинско-Ленском, Усть-Кутском, Качугском, Нижнеудинском районах. Постановлением 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» образована соответствующая территория традиционного природопользования. Согласно схеме территориального планирования Иркутской области, утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 2 ноября 2012 года № 607-пп «Об утверждении схемы территориального планирования Иркутской области» с учетом численности коренных малочисленных народов образование территорий традиционного природопользования планируется в Катангском, Бодайбинском, Казачинско-Ленском, Нижнеудинском районах Иркутской области.

Правительство Иркутской области проинформировало, что на основании государственных контрактов в рамках государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014 – 2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 29 октября 2018 года № 776-пп, проведены работы по комплексному экологическому обследованию и подготовке материалов, обосновывающих придание правового статуса особо охраняемым территориям традиционного природопользования в Нижнеудинском и Казачинско-Ленском районах.

Проекты постановлений Правительства Иркутской области «Об образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Нижнеудинского района Иркутской области, регионального значения» и «Об образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Казачинско-Ленского района Иркутской области, регионального значения» проходят процедуру согласования в установленном порядке.

По информации министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области инициативные обращения по образованию территорий традиционного природопользования в Бодайбинском и Киренском районах в министерство не поступали. В 2020 году в планах министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области значится проведение работ по комплексному экологическому обследованию и подготовке материалов, обосновывающих придание правового статуса особо охраняемым территориям традиционного природопользования в Катангском районе Иркутской области. Затраты из средств бюджетной системы на проведение комплексного экологического обследования и подготовке материалов, обосновывающих придание правового статуса территории традиционного природопользования в Казачинско-Ленском районе, составили в 2017 году 574,966 тыс. руб., в 2020 году на проведение комплексного экологического обследования и подготовке материалов, обосновывающих придание правового статуса территории традиционного природопользования в Катангском районе, запланировано 1 915,4 тыс. руб.

Уполномоченный вынужден констатировать, что работа по созданию территорий традиционного природопользования в Иркутской области неоправданно затянулась и требует дальнейших усилий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Исконная среда обитания коренных малочисленных народов страдает от природных лесных пожаров. По информации министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области в прошедшем году на территории традиционного расселения коренных малочисленных народов возник 61 пожар на площади 640 839 га, ущерб составил 3,7 млрд руб. Угрозы населенным пунктам в районах традиционного расселения коренных малочисленных народов не было выявлено. Для более эффективной и оперативной борьбы с лесными пожарами в районах традиционного расселения коренных малочисленных народов было увеличено авиационное патрулирование данных территорий. Но только увеличение авиационного

патрулирования не принесет необходимых результатов в деле защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов от лесных пожаров. Необходимы решительные действия по тушению возникающих пожаров. 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. Представляется, что приведенная правовая норма несет в себе угрозу делу защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов. Поэтому, 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. Хотелось бы, чтобы Правительство Иркутской области обратилось в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с таким предложением.

Вопросы сохранения исконной среды обитания и другие вопросы реализации прав коренных малочисленных народов должны быть в центре внимания не только органов государственной власти, но и соответствующих общественных структур. Общественные институты способны эффективно и своевременно влиять на решение вопросов в правильном направлении и с максимальным учетом интересов коренных малочисленных народов. Однако

становлению общественных институтов коренных малочисленных народов в Иркутской области следует уделять дополнительное внимание, имея в виду значение их в решении всех вопросов жизнеобеспечения коренных малочисленных народов.

В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов имеют право создавать на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов. Органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и в пределах своих полномочий вправе создавать на общественных началах при главах муниципальных образований в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов.

По информации Управления Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношениям представители коренных малочисленных народов принимают активное участие в работе координационно-консультативных советов по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений при Губернаторе Иркутской области. В целях обеспечения защиты интересов коренных малочисленных народов, создания механизма взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Иркутской области и представителями коренных малочисленных народов создан координационный совет при Губернаторе

Иркутской области по делам коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области, также осуществляет свою работу Совет по делам национальностей. Основными темами заседаний координационного совета являются обсуждение итогов реализации в Иркутской области государственной национальной политики, состояния межэтнических отношений в Иркутской области, оценки имеющихся и новых угроз, вопросы взаимодействия религиозных организаций с органами власти в сфере духовно-нравственного воспитания молодежи и гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, вопросы поддержки коренных малочисленных народов в Иркутской области и другие вопросы.

С 2017 года действует молодежный совет коренных малочисленных народов Севера Иркутской области. В состав совета вошли представители молодежи коренных малочисленных народов из Катангского, Казачинско-Ленского, Бодайбинского, Нижнеудинского, Киренского районов. Основная цель создания молодежного совета – активизация и объединение молодежи коренных малочисленных народов Иркутской области – эвенков и тофаларов, создание образовательной площадки для профессиональной, общественной самореализации молодежи, стимулирование проектной деятельности молодых людей, повышение уровня их компетенций и навыков. В Иркутской области действует молодежное отделение Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России», куда также входят представители коренных малочисленных народов.

В Иркутской области также действуют советы коренных малочисленных народов при органах местного самоуправления (Казачинско-Ленский, Бодайбинский, Катангский, Качугский и Киренский районы). Органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и в пределах своих полномочий вправе устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного



самоуправления коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Однако по информации глав органов местного самоуправления такие общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления коренных малочисленных народов не разработаны и не установлены. Представляется, что решение этого вопроса могло способствовать активизации работы института общественного самоуправления коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Работа общественных структур коренных малочисленных народов на должном уровне призвана обеспечить реализацию права этих народов на участие через уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов, которое предусмотрено Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Органам государственной власти и органам местного самоуправления следует постоянно и на системной основе обсуждать проекты решений, касающихся жизнеобеспечения коренных малочисленных народов, с общественными структурами коренных малочисленных народов.

В предыдущих ежегодных докладах Уполномоченный поднимал вопрос о необходимости внесения изменений в подпрограмму «Коренные малочисленные народы, проживающие на территории Иркутской области» с целью установления дополнительных целевых показателей демографического развития коренных малочисленных народов Иркутской области, состояния здравоохранения в местах проживания коренных малочисленных народов, совершенствования организации образования, сохранения родного языка, в также показателей развития традиционных

видов хозяйствования, показателей транспортной доступности. Такие целевые показатели до настоящего времени не разработаны. В прошедшем году Правительством области эта работа так и не была проведена. По информации Правительства Иркутской области в 2020 году планируется провести Всероссийскую перепись населения, в рамках которой будут определены основные показатели по демографическому росту, половозрастной занятости, количеству домохозяйств, уровню доходов, качеству жилищных условий коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области.

Представляется, что работу по установлению целевых показателей следовало проводить в прошедшем году, не дожидаясь результатов переписи населения, поскольку количество коренных малочисленных народов и их условия жизнедеятельности хорошо известны. Следует констатировать, что решение этого вопроса не терпит дальнейшей отсрочки. Уполномоченный выражает надежду, что органы государственной власти области в текущем году проведут данную работу.

Уполномоченный, учитывая изложенные проблемы реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, рекомендует:

- органам исполнительной власти области активизировать работу по созданию территорий традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов;

- рассмотреть возможность обращения в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с предложением о запрещении Комиссиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимать решения о прекращении работ по тушению лесных пожаров в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; при положительном решении вопроса следует увеличить

финансирование на тушение пожаров;

– органам местного самоуправления – рассмотреть вопрос об установлении общих принципов организации и деятельности территориального общественного самоуправления коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

## **10.2. О некоторых вопросах предоставления жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей**

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области на учете для получения социальных выплат для приобретения жилья по состоянию на 1 января 2020 года в области состоит 10 329 семей (23 423 чел.), выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (самая ранняя дата – 1 октября 1994 года).

На получение социальных выплат для приобретения жилья, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей изъявили желание получить государственный жилищный сертификат: 1 669 семей (3 849 чел.) – инвалиды I, II групп и инвалиды с детства, родившиеся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; 6 600 семей (14 439 чел.) – пенсионеры; 1 – граждане, признанные в установленном порядке безработными; 2 059 семей (5 134 чел.) – работающие граждане.

Потребность в средствах федерального бюджета на реализацию очереди граждан, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в соответствии с Федеральным законом от

25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» составляет 23 057,7 млн руб. Жилищные субсидии предоставляются ежегодно в соответствии с правилами, установленными соответствующим законодательством и в соответствии с установленной очередностью. Так, в 2016 году предоставлено 146 жилищных субсидий на общую сумму на 299,78 млн руб. В 2017 году предоставлено 129 жилищных субсидий на общую сумму 264,75 млн руб. В 2018 году предоставлено 230 жилищных субсидий на общую сумму 491,53 млн руб. В 2019 году предоставлено 166 жилищных субсидий на общую сумму 411,1 млн руб.

Приведенные цифры говорят сами за себя. Они обязывают Правительство Иркутской области проявлять большую активность в работе с федеральным центром для решения вопроса в интересах граждан, с целью увеличения финансирования на предоставление жилищных субсидий гражданам, имеющим право на их получение.

В прошедшем году Уполномоченному удалось решить так называемый процедурный вопрос об оставлении в очереди на получение жилищных субсидий тех граждан, которые уже состояли в этой очереди, но изменили место жительства, переехав из одного муниципального образования в другой в пределах Иркутской области. К сожалению, указанный вопрос своевременно не был решен министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

*К Уполномоченному обратился гражданин Ш. с жалобой на нарушение его права на получение жилищного сертификата в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Ш. утверждал, что ему было отказано состоять в очереди на получение жилищных субсидий в связи с переездом из г. Шелехов Иркутской области в г. Иркутск.*

Министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области (далее – министерство) по жалобе гражданина Ш. была занята позиция, которая противоречила духу Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». В частности, должностными лицами министерства утверждалось, что решение об исключении гражданина Ш. из очереди принято Областным государственным казенным учреждением «Управление социальной защиты населения по Шелеховскому району» в соответствии с действующим законодательством, поскольку заявитель переехал из Шелеховского района Иркутской области в г. Иркутск. Основания для восстановления Ш. в очереди на предоставление социальной выплаты для приобретения жилья отсутствуют. Причина исключения Ш. из очереди обосновывалась подпунктом «б» пункта 21 Положения о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 879 (далее – Положение). В указанном пункте закреплено одно из оснований снятия с учета граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», а именно, выезд в другую местность на постоянное место жительства.

Уполномоченный не согласился с таким толкованием указанной правовой нормы и направил обоснованное заключение в министерство, разъяснив свою позицию. Исходя из системного толкования положений Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и Положения, выезд в другую местность на постоянное место жительства, как основание снятия с учета имеющих право на получение социальной выплаты,

предусмотренное пунктом 21 Положения, предполагает выезд за пределы субъекта Российской Федерации. Этот вывод формулируется из учета следующих обстоятельств:

- списки лиц рассматриваемой категории централизованно ведутся на уровне органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- контроль за осуществлением регистрации и учета граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей также осуществляется на уровне органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (статья 3 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»);

- обязательство по выделению жилищных субсидий гражданам, выезжающим или выехавшим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, является расходным обязательством Российской Федерации, распределение средств федерального бюджета осуществляется по субъектам Российской Федерации (статьи 7, 8 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»).

В своем заключении Уполномоченный сослался на состоявшуюся судебную практику. Так, Апелляционным определением Иркутского областного суда от 19 декабря 2014 года по делу № 33-10414/14 оставлено без изменения решение Саянского городского суда Иркутской области от 8 сентября 2014 года, апелляционная жалоба министерства оставлена без удовлетворения. Решением Саянского городского Суда удовлетворены требования прокурора в защиту гражданина об оставлении последнего в очереди на получение жилищных субсидий в соответствии с положениями Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» по дате первоначально поданного заявления, несмотря на то, что гражданин переехал

из одного населенного пункта Иркутской области в другой населенный пункт Иркутской области и изменил регистрацию по месту жительства.

Несмотря на то, что судебная практика по применению соответствующих положений законодательства состоялась еще в 2014 году, министерством не были приняты меры по исправлению ошибок в правоприменительной практике в этой части. Областные государственные казенные учреждения по социальной защите населения продолжали принимать незаконные решения в аналогичных ситуациях, а должностные лица министерства не предприняли своевременных мер по уточнению соответствующих областных нормативных правовых актов и, соответственно, не приняли мер к направлению методических разъяснений в областные государственные казенные учреждения по социальной защите населения. Этот тезис подтверждается тем, что аналогичный спор был рассмотрен судом в 2016 году. Так, Апелляционным определением Иркутского областного суда от 4 февраля 2016 года по делу № 33-1197/2016 оставлено без изменения решение Кировского районного суда г. Иркутска от 23 ноября 2015 года, апелляционная жалоба министерства оставлена без удовлетворения. Названным решением Кировского районного суда были удовлетворены иски требования гражданина о незаконном снятии с соответствующего учета в связи с выездом в другую местность на постоянное место жительства. На министерство была возложена обязанность о восстановлении гражданина в очереди по первоначально поданному заявлению. Состоявшееся решение суда в 2016 году, к сожалению, также не стало причиной для формулирования руководством министерства соответствующих выводов.

К Уполномоченному по правам человека во втором полугодии 2018 года обратился гражданин по аналогичной проблеме. Работая по рассмотрению жалобы Ш., Уполномоченный столкнулся с явным нежеланием руководства министерства исправлять допущенные нарушения и восстанавливать нарушенное право гражданина, несмотря на переезд из

одного муниципального образования в другой в пределах территории области, состоять в соответствующей очереди на получение социальных выплат для приобретения жилого помещения.

После отказа министерства решать вопрос о восстановлении нарушенного права гражданина Ш. Уполномоченный вынужден был обратиться к прокурору Иркутской области. В письме прокурору Уполномоченный сообщил, что должностные лица министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, несмотря на состоявшиеся решения судов по аналогичным спорам, продолжают настаивать на своей позиции о необходимости снятия с учета граждан при переезде из одного муниципального образования Иркутской области в другой. Хотя в решениях суда сделан обоснованный вывод, что в пункте 21 Положения речь идет о выезде за пределы субъекта Российской Федерации. Соответствующие решения суда состоялись еще 2014 и 2016 годах, однако подзаконные нормативные правовые акты министерства до настоящего времени не дополнены положениями о порядке принятия документов при переезде из одного муниципального образования Иркутской области в другой и оставлении граждан на учете для получения жилищных субсидий.

Только с помощью позиции прокуратуры Иркутской области Уполномоченному удалось добиться необходимых действий со стороны руководства министерства. В письме заместителя прокурора Иркутской области Р.Ю. Шергина сообщалось, что министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области предложено принять меры по совершенствованию деятельности подведомственных учреждений по регистрации и учету граждан, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в том числе путем разработки методических рекомендаций о порядке действий управлений социальной защиты населения в городах и районах по передаче учетных дел граждан при выезде из одного населенного пункта области в другой.



Сформулированная Уполномоченным правовая позиция по жалобе гражданина Ш. была поддержана и Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. По информации указанного министерства вопрос о сохранении первоначальной даты постановки на учет в случае переезда гражданина на постоянное место жительства в пределах одного субъекта Российской Федерации будет дополнительно рассмотрен и будут сформулированы предложения по уточнению Постановления Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 879 «Об утверждении Положения о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Уполномоченному удалось добиться восстановления нарушенного права гражданина Ш., а также решить вопрос об установлении порядка, в соответствии с которым территориальные управления социальной защиты населения должны действовать при изменении гражданами (состоящими на учете в целях получения социальных выплат для приобретения жилого помещения) места жительства в пределах территории Иркутской области. В настоящее время министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области разосланы рекомендации в территориальные областные государственные казенные учреждения социальной защиты населения о порядке действий по постановке на учет граждан, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в случае переезда граждан на постоянное место жительства в пределах одного субъекта Российской Федерации. В целях постановки на учет для предоставления жилищной субсидии гражданина, ранее состоявшего на указанном учете и сменившего место жительства в пределах Иркутской области, учетное дело гражданина, где он состоял на учете, будет направляться в учреждение министерства по новому месту жительства гражданина.

Принятые организационно-методические меры позволят в дальнейшем при переезде из одного муниципального образования в другой в пределах Иркутской области исключить нарушения прав граждан, а также судебные споры органов государственной власти области с гражданами. Кроме того, исчезнет причина для обращения граждан по таким вопросам в прокуратуру и к Уполномоченному.

Учитывая изложенное, необходимо сформулировать следующие рекомендации Уполномоченному министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области:

- провести анализ состояния решения проблемы переселения граждан из северных территорий субъектами Российской Федерации, входящими в Сибирский Федеральный округ, оценить ситуацию в Иркутской области по сравнению с соседними регионами, с учетом полученной информации активизировать работу с федеральными органами власти для решения вопроса об увеличении финансирования;

- своевременно принимать должные меры по обоснованным обращениям граждан;

- своевременно анализировать соответствующую судебную практику, с учетом выводов суда корректировать правоприменительную практику, а также своевременно вносить изменения (уточнять) в подзаконные нормативные правовые акты;

- не следует доводить до судебного разбирательства дела, если уже имеется судебная практика по аналогичным делам, это позволит исключить факты неэффективного использования рабочего времени сотрудниками министерства, а также сэкономить бюджетные средства на оплату государственной пошлины.

## **11. О некоторых вопросах, связанных с ликвидацией последствий наводнения на территории Иркутской области**

Минувший 2019 год был отмечен значительным стихийным бедствием для жителей Иркутской области. В результате мощнейшего наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне 2019 года, на территории Иркутской области произошли масштабные разрушения, потери имущества, не обошлось и без человеческих жертв. Большая часть жителей, проживающих в населенных пунктах, пострадавших от наводнения, оказались в очень сложной, практически безвыходной ситуации. Многие из них в одночасье остались без жилья. Была реальная угроза жизни и здоровью людей, ведь уровень воды в отдельных территориях поднимался почти до 14 метров.

О крупномасштабности наводнения в нашем регионе говорилось и на рабочей встрече 27 декабря 2019 года Президента России Владимира Путина с главой МЧС России Евгением Зиничевым. Глава МЧС, в частности, отметил, что на территории Российской Федерации в 2019 году произошло три чрезвычайных ситуации федерального масштаба: «И, конечно же, это крупномасштабное наводнение в Иркутской области. Это такое серьезное событие. Пострадало от паводка почти 135 населенных пунктов, почти 11 тысяч жилых домов, из них 5,5 тысяч не подлежат восстановлению. К сожалению, в результате наводнения погибло 26 человек. Всего ущерб для федерального бюджета составил более 40 миллиардов рублей».

С учетом того, что в рамках муниципального устройства в границах административно-территориальных образований области к 1 января 2019 года, по данным Росстата, существуют 457 муниципальных образований, от паводка пострададо чуть менее трети населенных пунктов региона (29,54%).

Указом Губернатора Иркутской области от 27 июня 2019 года № 134-уг «О введении режима чрезвычайной ситуации на территории Иркутской области» с 13 часов 00 минут 27 июня 2019 года на территории Иркутской

области был введен режим чрезвычайной ситуации для территорий муниципальных образований «Нижнеудинский район» и «Тайшетский район». Далее печальная статистика – на 3 июля 2019 года, свидетельствующая о том, что от наводнения уже погибли 20 человек, 15 считались без вести пропавшими. При этом режим ЧС согласно указу Губернатора Иркутской области от 5 июля 2019 года № 145-уг «О внесении изменений в указ Губернатора Иркутской области от 27 июня 2019 года № 134-уг» уже действовал в семи районах: Тулунском, Чунском, Нижнеудинском, Тайшетском, Зиминском, Черемховском, Куйтунском, а также в муниципальном образовании «город Тулун» и Зиминском городском муниципальном образовании. Затем режим ЧС был установлен в муниципальном образовании «Заларинский район» (указ Губернатора Иркутской области от 13 июля 2019 года № 149-уг). В указе Губернатора Иркутской области от 16 сентября 2019 года № 210-уг говорилось о чрезвычайной ситуации, сложившейся также в муниципальных образованиях Шелеховский район, Слюдянский район.

Самое большое наводнение произошло в городе Тулуне, который с 28 июня 2019 года стал печально известным не только на территории региона, но и далеко за его пределами. Уровень воды в городе стал резко подниматься, и 28 июня в 14.00 часов он уже был на отметке 880 сантиметров (при критической отметке – 700 сантиметров). Ночью 29 июня уровень воды стремительно поднялся, практически до 13 метров (с 02.00 до 04.00 часов утра вода с отметки 1 239 сантиметров дошла до отметки 1 292 сантиметра). Критической отметки вода достигла 29 июня в 14.00 часов, ее уровень составлял 1 387 сантиметров<sup>9</sup>. Со слов очевидцев, ситуация осложнялась тем, что вода прибывала так быстро, что не было времени даже на сбор документов, не говоря уже о личных вещах и предметах первой необходимости.

---

<sup>9</sup> <https://news.rambler.ru/other/42437141-navodnenie-v-tulune-hronologiya-katastrofy/>

По результатам официальных расследований, причиной наводнения стали климатические катаклизмы, аномальные климатические условия. В западной части региона столкнулись сразу три воздушных потока – арктический, субтропический и влажный воздух с Тихого океана, который до наших мест обычно доходит крайне редко. Накопление тепла и влаги, с учетом неоднородности рельефа региона, привели к развитию облачности и затем к сильным и продолжительным осадкам<sup>10</sup>.

Наводнения в Иркутской области были и раньше, например в 2006 году. Тогда от стихии пострадало 267 домов<sup>11</sup>. Именно поэтому для предотвращения последствий от подобных природных катаклизмов на реке Ия в городе Тулуне в 2008 году была построена защитная дамба, которая должна была сдерживать водные потоки, в том числе от паводков. Строительство дамбы в Тулуне проходило по программе «Защита населения от паводков и укрепление береговой линии», предполагалось, что данное гидротехническое сооружение сможет защитить от наводнений на 100 лет.

Как показывает практика, большая доля вероятности избежать гибели людей и масштабных разрушений при подобного уровня наводнении возможна при условиях получения заблаговременной информации от гидрометеослужбы, оперативного введения режима чрезвычайной ситуации с одновременным, синхронным и объективным информированием населения о масштабности надвигающейся чрезвычайной ситуации.

По мнению специалистов, более-менее в общих чертах подобные природные катаклизмы можно предсказывать за неделю. Однако в случае с нашим регионом, где сложилась необычная ситуация с атмосферными явлениями, просчитать вероятные последствия можно было от силы за сутки-двое. Как отмечают СМИ, к самим метеорологам у правоохранительных органов вопросов нет. Местная гидрометеослужба заранее и ежедневно

---

<sup>10</sup> <https://ircity.ru/articles/38418/>

<sup>11</sup> Там же.

сообщала о вероятности штормовой ситуации и опасных метеорологических явлений в дежурные службы местного правительства и МЧС России.

В то же время органы местного самоуправления муниципальных образований в основном оказались не готовы к чрезвычайной ситуации, своевременно не оповестили жителей о надвигающемся наводнении и не приняли мер к их эвакуации.

Из официальной информации, обнародованной на сайте прокуратуры Иркутской области от 2 июля 2019 года, следует, что «по фактам ненадлежащего и несвоевременного оповещения населения о чрезвычайной ситуации уже внесены представления: прокурором Тулунского района – мэрам города Тулуна и Тулунского района, главам 8 сельских поселений; прокурором города Нижнеудинска – мэру города; Тайшетским межрайонным прокурором – главам Рождественского и Шиткинского муниципальных образований, прокурором Чунского района – главе Октябрьского сельского поселения».

Совсем по-другому действовали федеральные власти. Оперативно был создан штаб по ликвидации последствий наводнения, выделены денежные средства из федерального бюджета для социальных выплат, компенсаций и помощи пострадавшим. По поручению вице-преьера Правительства Российской Федерации, председателя Правительственной комиссии по ликвидации последствий наводнения в Иркутской области Виталия Мутко для граждан, пострадавших от мощнейшего наводнения, был создан сайт «иркутскпаводок.рф»<sup>12</sup>. Ход ликвидации последствий чрезвычайной катастрофы контролировал лично Президент Российской Федерации.

На региональном уровне был сформирован мобильный региональный штаб по помощи пострадавшим от наводнения в Иркутской области. Через день после объявления режима ЧС Постановлением Правительства Иркутской области от 29 июня 2019 года № 519-пп «Об утверждении порядка оказания гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной

---

<sup>12</sup> <https://regnum.ru/news/accidents/2704144.html>

ситуации, сложившейся в результате паводка, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне 2019 года на территории Иркутской области, единовременной материальной помощи и финансовой помощи, а также выплаты единовременных пособий» был утвержден порядок компенсационных выплат для граждан, пострадавших в результате паводка.

Говоря о мерах социальной поддержки по обеспечению граждан жильем, важно отметить, что особенно острыми для пострадавших были вопросы, касающиеся выплат на приобретение (строительство) жилья. Так, в ходе выездных приемов Уполномоченного и сотрудников аппарата, при общении с пострадавшими и оказании им консультационно-правовой помощи (жители г. Тулуна и Тулунского района: Евдокимовское сельское поселение, поселок Евдокимовский, село Бадар), жители данных населенных пунктов были обеспокоены тем обстоятельством, что они объективно могут не уложиться в сроки подачи заявлений о выдаче свидетельства на получение социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения (далее – заявление), поскольку у многих семей (на середину сентября 2019 года) нет заключений специальной комиссии, которая осматривала их дома, а также решений местной администрации о признании их домов непригодными для проживания или аварийными и подлежащими сносу. И, как следствие, гражданами также ставился вопрос о сроках действия свидетельства на получение социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения (далее – свидетельство). Так как согласно Постановлению Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 556-пп «О предоставлении гражданам, жилые помещения которых утрачены или повреждены в результате чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне 2019 года на территории Иркутской области, мер социальной поддержки по обеспечению жильем» (далее – Постановление № 556-пп), заявление можно было подать до 15 ноября 2019 года, а реализовать его – до 15 декабря 2019 года включительно. Вопросы о продлении сроков подачи заявлений и

действия свидетельств корреспондировались с информацией, размещенной на сайте *irkutsknavodok.rf*<sup>13</sup>, согласно которой (на середину сентября 2019 года) 26% жилых домов, пострадавших в результате наводнения в Иркутской области, еще не обследованы. Поэтому граждане выражали опасения, что из-за спешки они могут быть вовлеченными в мошеннические схемы купли-продажи жилья либо будут вынуждены приобретать жилье по значительно завышенным ценам.

Понимая, что финансовое обеспечение предоставления социальных выплат осуществляется в соответствии с Правилами предоставления в 2019 году иного межбюджетного трансферта из федерального бюджета бюджету Иркутской области на финансовое обеспечение реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены или повреждены в результате наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне 2019 года на территории Иркутской области, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 года № 916, Уполномоченным, в целях решения вопроса о продлении срока подачи заявлений, продлении срока действия свидетельств, экс-Губернатору Иркутской области Сергею Левченко было направлено обращение с просьбой рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в Постановление № 556-пп.

С учетом объективных обстоятельств, в том числе обозначенных Уполномоченным, постановлениями Правительства Иркутской области от 15 ноября 2019 года № 956-пп и от 28 ноября 2019 года № 1010-пп были внесены изменения в Постановление № 556-пп, согласно которым срок действия свидетельства ограничивается 1 июня 2020 года включительно, а срок подачи заявлений о выдаче свидетельства на получение социальной выплаты установлен до 31 марта 2020 года.

Следует отметить, что в ликвидации последствий (расчистка завалов, сбор и выдача гуманитарной помощи, выполнение других неотложных

---

<sup>13</sup> <https://regnum.ru/news/accidents/2704144.html>



работ) принимали участие спасатели, военные и добровольцы со всей России, никто не остался в стороне от настигшей беды. В качестве гуманитарной помощи только в первые три дня июля в регионе выдано 7 т продовольствия, хлеба и 4,5 т чистой питьевой воды.

В деле ликвидации последствий, а также обеспечения гарантий социальных прав жителей, пострадавших от этого стихийного бедствия, органами власти всех уровней была проделана и ведется в настоящее время огромная работа.

Уполномоченным уже в первые дни стихийного бедствия была организована работа горячей линии, информация о работе телефона горячей линии размещена на сайте Уполномоченного. Звонки, поступившие на телефон горячей линии, обрабатывались в безотлагательном режиме, при необходимости сотрудниками аппарата Уполномоченного давались правовые консультации. Кроме того, Уполномоченный встречался с жителями Тулуна, пострадавшими в результате наводнения, размещенными в пунктах длительного проживания, членами Тулунской городской избирательной комиссии и Тулунской районной избирательной комиссии. Уполномоченный также посетил следственный изолятор, проверил условия содержания арестованных граждан, находящихся под стражей.

Уполномоченному от жителей, пострадавших в результате наводнения, поступило 80 обращений (около 4% от общего количества обращений за 2019 год). Наибольшее количество обращений поступило от жителей, проживающих в населенных пунктах, где был установлен чрезвычайный режим: МО «Тулунский район» и МО «город Тулун» – 26 обращений, 15 обращений поступило от жителей Чунского районного муниципального образования, из Нижнеудинского муниципального образования обратилось 10 жителей. Были также обращения от жителей Иркутского районного муниципального образования, Ангарского городского округа, города Иркутска – в данных территориях был объявлен режим повышенной готовности.

Наиболее часто граждане обращались по вопросам предоставления мер социальной поддержки по обеспечению жильем граждан, жилые помещения которых утрачены или повреждены в результате чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне 2019 года на территории Иркутской области.

*К Уполномоченному 28 ноября 2019 года обратился П. (проживающий в Рязанской области) по вопросу неполучения денежных средств по совершенной 15 октября 2019 года с гражданкой К. сделке купли-продажи жилого дома, которые должны быть оплачены по свидетельству на получение социальной выплаты в соответствии с Постановлением № 556-пп. В обращении П. указал, что необходимые документы переданы в министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области 25 октября 2019 года. В ходе проведения проверки по данному факту установлено, что средства по совершенной сделке перечислены на счет П. в полном объеме в установленный законом срок (ответ регионального министерства от 24 декабря 2019 года).*

*В обращении Ш. от 2 декабря 2019 года (Чунский район) сообщалось, что дом, в котором проживает заявитель вместе со своей семьей, существенно поврежден в результате наводнения. Но так как администрацией Октябрьского муниципального образования территория, на которой расположено его жилое помещение, не включена в зону чрезвычайной ситуации, то согласно разъяснениям сотрудников администрации Октябрьского муниципального образования семья Ш. права на меры социальной поддержки не имеет. В данной ситуации, несмотря на то, что решением Чунского районного суда жилое помещение, занимаемое Ш., признано пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации и непригодным для проживания, а также, что данный судебный акт обязал администрацию данного муниципального образования включить указанное жилое помещение в перечень домов, подлежащих сносу, как пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, вызванной паводком, и признал за Ш.*

*право на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения, при этом данным судебным актом жилое помещение, в котором проживает Ш. с семьей, не было включено в границы зоны затопления.*

Таким образом, даже наличие судебного решения не всегда может служить основанием для предоставления социальной выплаты, так как жилой дом Ш. по формальным признакам находится вне зоны затопления (подтопления).

К вопросам, носящим спорный характер, когда их разрешение может быть достигнуто только в суде, относится следующее обращение.

*В обращении семьи Б. от 18 декабря 2019 года указано, что у них в результате наводка в июне текущего года сильно пострадало единственное жилье, входящее в границы затопленной территории. Заявители сообщили, что в результате воздействия вод произошло разрушение фундамента, растрескивание цоколя, разрушение отмостки, из-под дома вымыло грунт, повело стены, просел и разрушился пол, из-за сырости развилась плесень. Вместе с тем, по заключению межведомственной комиссии, дом отвечает требованиям для проживания. Далее Б. указывает, что не согласившись с решением межведомственной комиссии, установившей, что дом пригоден для проживания и подлежит ремонту (фактически комиссия вынесла решение без осмотра дома), они обратились в суд. Решением Чунского районного суда от 18 ноября 2019 признано незаконным распоряжение администрации в части признания необходимости проведения ремонтно-восстановительных работ в жилом помещении, принадлежащем семье Б. Кроме того, данный судебный акт обязывал межведомственную комиссию провести оценку соответствия жилого помещения семьи Б. установленным требованиям в срок не позднее одного месяца.*

*На дату обращения Б. к Уполномоченному решение суда не было исполнено. Имелась только информация о проведении заседания межведомственной комиссии, процедура проведения которого зафиксирована в соответствующем протоколе, что не может*

*свидетельствовать об исполнении решения суда. Уполномоченный, установив, что межведомственная комиссия умышленно не исполняет судебное решение, в соответствии с частью 1 статьи 16 Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», в интересах граждан, пострадавших в результате наводнения, направил заключение на имя главы Балтуринского муниципального образования с рекомендациями о мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод семьи Б. На сегодняшний день суд еще не поставил точку в данном вопросе.*

Учитывая, что в результате прохождения двух волн паводка (с 25 по 30 июня и с 27 по 30 июля) в 11 районах (Заларинский, Зиминский, Куйтунский, Нижнеудинский, Слюдянский, Тайшетский, Тулунский, Усольский, Черемховский, Чунский и Шелеховский) пострадало 42 объекта образования<sup>14</sup>, к Уполномоченному поступали обращения, связанные с несвоевременным выполнением подрядных работ и некачественным ремонтом социально значимых объектов.

*11 ноября 2019 года поступило коллективное обращение родителей и работников МКОУ «Шумская СОШ» (Нижнеудинский район) по вопросу некачественно проведенного капитального ремонта школы. В обращении указано, что по состоянию на 6 ноября 2019 года школа не готова к открытию, обрушился потолок второго этажа, некачественно проведена система отопления. После завершённых работ на первом этаже, при вскрытии линолеума обнаружены сырые сопревшие доски и фанера, покрытые плесенью и грибком.*

*Полагая, что ситуация, в которой оказались учащиеся школы и педагоги, недопустима и опасна для их здоровья и жизни, Уполномоченный,*

---

<sup>14</sup> Рапорт о ситуации в Иркутской области по состоянию на 09:00 часов 29 января 2020 года (по данным исполнительных органов власти Иркутской области, структурных подразделений аппарата Губернатора и Правительства Иркутской области, территориальных органов федеральных органов власти Иркутской области).

*взяв данный вопрос на контроль, направил соответствующие запросы прокурору Иркутской области и мэру МО района. 14 января 2020 года состоялось долгожданное открытие школы после капитального ремонта<sup>15</sup>.*

К Уполномоченному также обращались граждане с территорий, в которых режим ЧС установлен не был, но в связи с подтоплением также пострадали социальные объекты.

*Гражданка Г., проживающая в г. Зима, сообщила Уполномоченному, что в результате летнего подтопления покосился пешеходный мост через реку Ухтуйка, а с образованием наледи в зимнее время пешеходам, особенно маломобильным гражданам, будет крайне небезопасно проходить по металлической конструкции моста. Альтернативный зимний переход, сообщает Г., через реку будет также невозможен, так как в связи с подмыванием водой берега реки стали высокими и крутыми.*

*Принимая во внимание, что указанные в обращении факты могут повлечь за собой угрозу жизни и здоровью людей, Уполномоченный обратился к мэру Зиминского городского МО с вопросом об обеспечении безопасного перехода через данную реку, в том числе в зимнее время года. Согласно полученному ответу мостовой переход отремонтирован и безопасен для пешеходов.*

На горячую линию, открытую Уполномоченным по правам человека в Иркутской области в связи с летним паводком в регионе, обращались жители пострадавших районов по вопросам регистрационного учета детей, родившихся после введения чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате паводка, для предоставления социальных выплат на приобретение или строительство жилого помещения взамен утраченного.

*Так, молодой маме, обратившейся с данным вопросом, были даны разъяснения, что к членам семьи, имеющим право на соответствующие*

---

<sup>15</sup> [http://xn-7sbb1bcgcuws8cg3g.xn--p1ai/novosti/otkrytie-shkoly-14012020-god\\_20200116/](http://xn-7sbb1bcgcuws8cg3g.xn--p1ai/novosti/otkrytie-shkoly-14012020-god_20200116/)

*социальные выплаты на приобретение или строительство жилого помещения взамен утраченного жилья, отнесены и дети, рожденные после дня введения режима ЧС. Данная ситуация стала возможна в связи с тем, что изначально жители одного из пострадавших от наводнения районов руководствовались неполной информацией о правовой регламентации вопроса.*

К Уполномоченному также обращались граждане по вопросам выплат, связанным с осуществлением и ведением садоводства и огородничества.

*2 июля 2019 года обратилась гражданка И., она сообщала, что у родителей, имеющих дачу в Нижнеудинском районе, затоплена дача с находящейся там бытовой техникой, полностью уничтожен огород, уплыли парники. В выплате единовременной помощи ее родителям отказали. Заявительнице был направлен ответ, разъясняющий положения указа Губернатора Иркутской области от 4 июля 2019 года № 144-уг «Об установлении дополнительной меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан, осуществляемой за счет средств бюджета, в связи с паводками в июне 2019 года» (далее – Указ № 144-уг), которым была введена выплата для граждан, осуществляющих ведение садоводства и огородничества, личного подсобного хозяйства, выращивание сельскохозяйственных культур и содержание домашних животных и птицы на участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства.*

Обращались также граждане по вопросам выплат в связи с полной или частичной утратой имущества первой необходимости.

*21 августа 2019 года к Уполномоченному обратилась Ш. (Тулунский район) по вопросу выплат, связанных с частично утраченным имуществом первой необходимости и оказанием материальной помощи в связи с ущербом, нанесенным наводнением личному подсобному хозяйству. В своем обращении Ш. сетует, что на местах ей и соседям отказывают в консультациях по данным вопросам. В ответе заявительнице дано*

*подробное разъяснение положений распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июня 2019 года № 1392-р о том, что гражданам за частично утраченное имущество первой необходимости выплачивается финансовая помощь в размере 50 000 руб., а также согласно Указу № 144-уг – единовременная материальная помощь в размере 20 000 руб.*

*18 сентября 2019 года к Уполномоченному обратился Г. (Чунский район) с жалобой о длительном неоказании единовременной помощи в размере 10 000 руб. и финансовой помощи в размере 100 000 руб. в связи с утратой им имущества первой необходимости в результате ЧС. Уполномоченным для проверки данного факта была запрошена информация у главы администрации. Согласно ответу от 15 октября 2019 года заявителю выплачены все причитающиеся виды финансовой помощи.*

Уполномоченный выражает надежду, что в целом выплаты и компенсации, а также жилье, будут получены всеми лицами, пострадавшими от наводнения и имеющими на это право. Так как выплаты средств, распределение жилья и соблюдение прав граждан контролируются не только федеральными и региональными органами власти, но и правоохранительными органами.

## **12. О некоторых аспектах состояния 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 компетенцией 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.

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 КоАП РФ);
- 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).

В основном под коррупцией понимается использование служебного положения с целью получения личной выгоды. Как правило, данное понятие отождествляется с понятием



«взяточничество». Однако значение слова «коррупция» этим не ограничивается. Слово *corruptio* в переводе с латыни означает «разложение, порча». Ключевой особенностью данного феномена является именно конфликт интересов должностного лица и его работодателя. Основными факторами, определяющими существование коррупции, являются: возможность получить какую-либо выгоду (не обязательно материальную), сдерживающим фактором в данном случае выступает возможность понести наказание за содеянное; правовой скепсис, правовая неграмотность граждан и низкий уровень гражданского самосознания<sup>16</sup>, а также правовой нигилизм, когда провоцируется пренебрежение к закону.

К уголовно-наказуемым коррупционным деяниям относятся следующие преступления:

- злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 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».

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<sup>17</sup> размещена информация, оценивающая уровень коррупции в Иркутской области, согласно которой, как и в 2018 году:

---

<sup>16</sup> <https://prostocoin.com/finance/corruption>

<sup>17</sup> См.: <http://irkobl.ru/authorities/corruption/folder/?type=special>

- 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».

Принимая во внимание, что оценка уровня коррупции в регионе – проблема для обыденного сознания. Она может смещаться особенностями индивидуального опыта (или отсутствием такового), представлениями, в том числе довольно мифологизированными о данном явлении, информационным фоном, следовательно, было бы опрометчиво судить об оценке уровня коррупции по ответам на один вопрос об ее уровне.

Представляется, что более объективную информацию о социологическом опросе по данной теме возможно получить из Доклада о реализации мер по противодействию коррупции в Иркутской области в 2019 году (далее – Доклад). В целях оценки уровня коррупции в Иркутской области пунктом 9 Плана противодействия коррупции в Иркутской области на 2018 – 2020 годы, утвержденного Указом Губернатора Иркутской области от 3 сентября 2018 года № 176-уг (далее – Указ Губернатора Иркутской области № 176-уг, План противодействия коррупции), предусмотрено до 30 декабря 2019 года проведение социологических исследований, в качестве ответственного исполнителя обозначено Экспертное управление Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

По результатам социологического исследования в целях оценки уровня коррупции в Иркутской области (далее – исследование) в соответствии с методикой проведения социологических исследований, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 года № 662, выявлено следующее.

Большинство респондентов (65,2%) хоть что-то, но слышали на тему мер, принимаемых властью по противодействию коррупции. Чуть более трети опрошенных (34,9%) считают, что власти хоть что-то делают в этом направлении, но мало. Взгляд на изменение уровня коррупции в своем населенном пункте у населения довольно позитивный – лишь 13,7% опрошенных считают, что уровень коррупции в регионе вырос, менее половины (40,5%) считают, что уровень не изменился. Мнение о коррупции в целом по области выглядит чуть менее оптимистичным, 15,3% респондентов считают, что он стал больше, а 39,7% утверждают, что он не изменился.

Наиболее часто встречающиеся ситуации, в которых был возможен факт коррупции:

- получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике (анализы, прием у врача и др.), в больнице (серьезное лечение, операция, обслуживание и др.) – 25%;

- урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и др.) – 19,6%;

- школа (поступление в нужную школу и успешное ее окончание, обучение, «взносы», «благодарности» и др.) – 7,1%;

- дошкольные учреждения (поступление, обслуживание и др.) – 5,4%;

- получение услуг по ремонту, эксплуатации жилья у служб по эксплуатации (ДЭЗ и др.) – 5,4%;

- обращение в суд – 5,4%.

Чаще всего гражданам приходится давать взятку в следующих бытовых ситуациях:

- получение бесплатной медицинской помощи – 4,2%;

- дошкольные учреждения – 2,4%;

- школа – 2,2%;

- урегулирование ситуации с автоинспекцией – 1,9%.

Чуть менее половины опрошенных считают, что в коррупционных ситуациях виновато само население – 44,4%. Примерно треть – 28,4%

подтверждает, что руководство хочет, но не может эффективно бороться с коррупцией. Лишь 13,2% населения не осуждает взяточничество в регионе, остальные в той или иной степени осуждают и тех, кто дает, и тех, кто берет взятки.

Приведенные сведения подтверждают, что проблема коррупции в Иркутской области входит в число обсуждаемых и значимых вопросов для граждан.

Учитывая, что Владимир Путин указал, что «коррупция является одним из главных препятствий развития современной России. При этом особая роль принадлежит правовому обеспечению борьбы с коррупцией. Антикоррупционные меры, идеология экономической безопасности должны пронизывать всю систему законодательства. Коррупция должна быть не просто незаконной, она должна стать неприличной. Борьба с коррупцией во властных структурах будет вестись последовательно и жестко». Уполномоченный считает необходимым отметить работу, проводимую государственными органами и органами местного самоуправления по правовому регулированию профилактики и противодействия коррупционным правонарушениям и коррупционного поведения со стороны государственных и муниципальных служащих.

В контексте сказанного проанализируем законодательное регулирование вопросов противодействия коррупции. На 31 декабря 2019 года правовое обеспечение борьбы с коррупцией включает в себя федеральные законы, Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378, Указы Президента Российской Федерации, а также постановления Правительства Российской Федерации (153 НПА). 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 2019 года (с даты издания Федерального закона № 273-ФЗ) на территории Иркутской области (по выборке: тип документа – основной) действует сорок семь региональных нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции и борьбу с ней. Среди них – шесть законов Иркутской области, восемь указов Губернатора Иркутской области, два постановления Правительства Иркутской области и 31 нормативно-правовой акт исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

В целях реализации государственной политики в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений, в 2019 году принято (внесены изменения) в два закона Иркутской области, семь указов Губернатора Иркутской области, 19 нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

Говоря об исполнении нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на совершенствование организационных основ противодействия коррупции, важно отметить действующий в настоящее время Указ Губернатора Иркутской области № 176-уг, которым утвержден План противодействия коррупции. Органам государственной власти Иркутской области, государственным органам Иркутской области и организациям, созданным для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти Иркутской области, рекомендовано учитывать мероприятия Плана противодействия коррупции при организации работы по противодействию коррупции.

Таким образом, 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.

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 2019 году прокуратурой выявлено 2 219 нарушений коррупционной направленности (в 2018 году – 317). В целях их устранения опротестовано 72 незаконных нормативных акта (в 2018 году – 74), внесено 714 представлений (в 2018 году – 531), предъявлено 40 исков и заявлений (в 2018 году – 43), объявлены предостережения 10 лицам (в 2018 году – 39). По актам прокурорского реагирования в дисциплинарном порядке наказано 691 лицо (в 2018 году – 385), в административном – 33 (в 2018 году – 36). По 17 материалам, направленным прокурорами в порядке части 2 статьи 37 УПК РФ (в 2018 году – по 8 материалам), следственными органами возбуждено 14 уголовных дел (в 2018 году – 8).

По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования в связи с утратой доверия досрочно прекращены полномочия 28 должностных лиц (в 2018 году – 40), двух муниципальных служащих (в 2018 году – 2) и 24 депутатов (в 2018 году – 34). Необходимо отметить, что в данной категории (в 2018 и 2019 годах) отсутствуют лица, замещавшие государственные должности и госслужащие.

Правоохранительными органами области выявлено и пресечено 436 преступлений коррупционной направленности (в 2018 году – 562). В судебные органы для рассмотрения по существу направлено 112 уголовных

дел о преступлениях названной категории (в 2018 году – 195).

В производстве следственных подразделений Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области в 2019 году находилось 330 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности (в 2017 году – 254, в 2018 году – 357 уголовных дела). В анализируемый период в суд направлено 67 уголовных дел указанной категории (в 2017 году – 122 уголовных дела, в 2018 году – 146). Прекращено по нереабилитирующим основаниям 1 уголовное дело (в 2017 году – 5 уголовных дел, в 2018 году – 4 уголовных дела).

Главное управление МВД России по Иркутской области приводит сведения о том, что в 2019 году выявлено 436 преступлений коррупционной направленности (– 22,4%), в 2018 году было выявлено 562 преступления. Сотрудниками органов внутренних дел выявлено 402 коррупционных преступления (– 17,8%), в 2018 году – 489, из них в крупном и особо крупном размере – 83 (–38,5%), в 2018 году – 135. За совершение коррупционных преступлений сотрудниками ОВД – 139 лиц (– 19,7%), в 2018 году – 173, в суд направлены уголовные дела по 423 преступлениям данной категории (– 6,6%), в 2018 году – 396. К уголовной ответственности привлечено 100 лиц (– 30,1%), в 2018 году – 143, в том числе 14 должностных лиц государственных органов, 4 выборных должностных лица органов местного самоуправления.

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).

По результатам мониторинга выполнения Плана мероприятий Иркутской области по созданию в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе по повышению эффективности антикоррупционного просвещения, на 2019 – 2020 годы, утвержденного распоряжением Губернатора Иркутской области от 6 мая 2019 года № 47-р, выявлено следующее.

В специализированных разделах официальных сайтов исполнительных органов государственной власти Иркутской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальные сайты органов) 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). При этом важно отметить, что если в 2018 году вкладки на сайтах исполнительных органов государственной власти */противодействие коррупции/* существовали только в шести исполнительных органах, то в 2019 году данная вкладка размещена на сайтах всех исполнительных органов государственной власти Иркутской области. Вновь отмечу нетрадиционный подход к заполнению указанной вкладки агентством по туризму Иркутской области, разместившим 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 2019 году вопросы противодействия коррупции рассматривались на заседаниях общественных советов при Агентстве по



обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области, Службе записи актов гражданского состояния Иркутской области, Службе государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области, Службе государственного строительного надзора Иркутской области.

Если говорить об обращениях граждан, в которых сообщалось бы о фактах коррупции, то в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области подобных обращений не поступало. Управлением по профилактике коррупционных и иных правонарушений обобщена практика рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам коррупции, поступивших в адрес Губернатора Иркутской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области, Общественной палаты Иркутской области. Всего поступило 80 обращений, при этом также отмечено, что сообщений о фактах коррупции не поступало. 14 жалоб поступило Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Иркутской области, по данным жалобам выявлено отсутствие конкретных фактических данных о возможных коррупционных составляющих. Как указано в Докладе, рассмотрение обращений в сфере профилактики коррупции на территории Иркутской области осуществляется на должном уровне в порядке и сроки, предусмотренные Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами. Работа по рассмотрению данных обращений базируется на принципах независимости, объективности и беспристрастности.

Уполномоченный полагает, что государственные и муниципальные органы должны и далее 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.

### **13. Участие Уполномоченного в совершенствовании законодательства Иркутской области по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина**

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 правам человека в Иркутской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, организации и деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. 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 названного 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: подготовку заключений на проекты законов области, внесение законодательных инициатив, участие в работе комитетов, комиссий, сессии Законодательного Собрания Иркутской области и др.

Так, в 2019 году работниками аппарата Уполномоченного подготовлены заключения на проекты законов области в социально-экономической сфере, в которых давалась правовая оценка проектов, а в отдельных случаях были сформулированы замечания и предложения.

Уполномоченным направлено 5 законодательных инициатив в Законодательное Собрание Иркутской области, которые были поддержаны депутатами Законодательного Собрания Иркутской области:

– О внесении изменений в статью 4 Закона Иркутской области «О дополнительной мере социальной поддержке граждан, усыновивших (удочеривших) детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области;

– О внесении изменений в статью 4 Закона Иркутской области «О дополнительной мере социальной поддержки в Иркутской области отдельных категорий инвалидов I группы в виде компенсации расходов в размере 50 процентов платы за содержание жилых помещений»;

– О внесении изменений в статью 4 Закона Иркутской области «О дополнительной мере социальной поддержки отдельных категорий граждан в Иркутской области в виде единовременной денежной выплаты к юбилейной дате со дня рождения»;

– О внесении изменений в 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»;

– О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области».

Внесенные Уполномоченным законодательные инициативы были нацелены на гуманизацию условий предоставления мер социальной поддержки. В частности, названными законодательными инициативами определяется, что право граждан на меры социальной поддержки может быть реализовано не только по месту жительства, но и по месту пребывания. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Законом 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» предусмотрена обязанность граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. В то же время законодательными актами области, в которые были внесены изменения, предусматривалась реализация закрепленных в нем прав граждан только по месту их жительства и не предусматривалась реализация этих прав по месту пребывания. Такое законодательное регулирование являлось формальным основанием для необоснованного отказа гражданину по месту его пребывания в реализации его права на соответствующие меры поддержки. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Федерации; регистрация граждан в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер (см. постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 14-П; от 4 апреля 1996 года № 9-П; от 15 января 1998 года № 2-П; от 2 февраля 1998 года № 4-П; от 2 июня 2011 года № 11-П; от 30 июня 2011 года № 13-П). Поэтому инициативы Уполномоченного были направлены на установление правовой возможности обращения граждан в государственное учреждение Иркутской области как по месту своего жительства, так и по месту своего пребывания.

Последняя из перечисленных законодательных инициатив предусматривает расширение перечня категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи. В частности, теперь перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, дополнен следующими категориями граждан: неработающие граждане предпенсионного возраста, беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет.

В 2019 году Уполномоченным был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» и в статью 26.1 Федерального закона от 28 декабря 2012 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

Проектом федерального закона предлагается внести изменения в статью 3 Федерального закона от 29 декабря 2015 года № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» и в статью 26.1 Федерального закона «О страховых пенсиях». Содержание предлагаемых изменений заключается в том, чтобы установить исключение из общего правила о выплате страховой пенсии работающим пенсионерам без сумм индексации и корректировки размера страховой пенсии для пенсионеров, одновременно являющихся приемными родителями. То есть определить, чтобы страховая пенсия выплачивалась этой категории граждан с учетом индексации и корректировки страховой пенсии независимо от того, что по действующему законодательству они приравниваются к работающим пенсионерам.

Целесообразность предлагаемого подхода основывается на том, что приемные родители выполняют важную социально-экономическую функцию по содержанию, воспитанию и образованию детей, переданных им на воспитание. В силу выполнения государственно-важной функции по содержанию, воспитанию и образованию детей эта категория граждан нуждается в поддержке государства и общества. Необходимо также учитывать, что в большинстве субъектов Российской Федерации размер вознаграждения приемным родителям является небольшим, и приемные родители ежедневно сталкиваются с финансово-экономическими трудностями.

Например, Законом Иркутской области от 7 декабря 2009 года № 92/58-оз «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области» установлен размер вознаграждения, причитающегося приемным родителям, в сумме 3 250 руб. Постановлением Правительства Иркутской области от 30 января 2019 года № 59-пп предусмотрена индексация для указанной социальной выплаты. Коэффициент индексации действует с 1 февраля 2019 года в значении 1,03. Следует отметить, что ранее размер вознаграждения для приемных родителей был установлен в сумме 2 500 руб. Этот размер был увеличен до

3 125 руб. Законом Иркутской области от 4 июля 2012 года № 80-ОЗ «О внесении изменения в часть 1 статьи 4 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области», а Законом Иркутской области от 13 марта 2018 года № 2-ОЗ «О внесении изменения в часть 1 статьи 4 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах осуществления деятельности по опеке и попечительству в Иркутской области» размер вознаграждения был увеличен до 3 250 руб. Небольшие размеры вознаграждения приемным родителям установлены и в других субъектах Российской Федерации.

Посредством принятия предлагаемого проекта федерального закона органы государственной власти Российской Федерации продемонстрируют заботливое отношение к социально-востребованному труду приемных родителей и обеспечат им выплату страховой пенсии с учетом индексации и корректировки. Уполномоченный надеется, что депутаты Законодательного Собрания поддержат его инициативу.

Актуальным и болезненным вопросом является реализация статьи 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», в части реализации права на санаторно-курортное лечение. Как предусмотрено пунктом 1.1 части 1 комментируемой статьи, в состав набора социальных услуг включается предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, в санаторно-курортные организации, определенные в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Порядок предоставления гражданам путевок на санаторно-курортное лечение регламентируется главой III Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 328. Обеспечение санаторно-курортным лечением осуществляется путем

предоставления гражданам при наличии медицинских показаний санаторно-курортных путевок в санаторно-курортные организации, расположенные на территории России и включенные в Перечень, который утверждается Министерством здравоохранения Российской Федерации. Медицинские показания и противопоказания для санаторно-курортного лечения утверждены Приказом от 5 мая 2016 года № 281н.

Перечень санаторно-курортных учреждений (государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения), в которые предоставляются при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи, утвержден совместным Приказом Минтруда России и Минздрава России от 10 июля 2013 года № 301н/449н.

Организация приобретения путевок на санаторно-курортное лечение осуществляется Фондом социального страхования Российской Федерации и органом, уполномоченным высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на осуществление части полномочий Российской Федерации по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению отдельным категориям граждан при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно в случае их передачи на основании соглашений, заключенных между Министерством здравоохранения России и высшими органами исполнительной власти субъектов Федерации. Приказом Минздравсоцразвития Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 271н утвержден Регламент предоставления Фондом социального страхования Российской Федерации гражданам, имеющим право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, государственной услуги по предоставлению при наличии медицинских



показаний путевок на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. Согласно названному документу предоставление государственной услуги осуществляется Фондом социального страхования Российской Федерации через свои территориальные органы. Результатом оказания государственной услуги является предоставление заявителю:

- при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение;
- бесплатный проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

На практике возникает много спорных вопросов при обеспечении граждан санаторно-курортными путевками в связи с имеющимися финансовыми трудностями в обеспечении всех желающих и имеющих на это право лиц. Эти вопросы были предметом судебного рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

При рассмотрении дел об оспаривании отказа уполномоченного органа в предоставлении путевки на санаторно-курортное лечение суды ранее исходили из того, что законом не предусмотрена возможность предоставления путевки в порядке очередности поданных заявлений. Следовательно, даже при недостаточности таких путевок отказ в их предоставлении признавался незаконным (см. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 13 ноября 2014 года по делу N 33-1337-2015).

В судебных постановлениях судами обоснованно указывается, что неисполнение государством своих финансово-бюджетных обязанностей не является основанием для лишения гражданина принадлежащего ему права на обеспечение путевкой на санаторно-курортное лечение (см. Апелляционное

определение Рязанского областного суда от 24 июня 2015 года № 33-1346/2015).

Однако Конституционный Суд России разъяснил в одном из Определений, что не исключается установление очередности обеспечения граждан путевками на санаторно-курортное лечение, что – при условии соблюдения указанной последовательности – согласуется с конституционными принципами справедливости и равенства, а также с требованиями статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2014 года № 686-О «По жалобе гражданина Шапкина Александра Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 6.1, 6.2 и 6.7 Федерального закона «О государственной социальной помощи» и статьями 15, 16, 151, 1064, 1069 и 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

На этом основании Верховный Суд Российской Федерации признает в настоящее время соответствующими законодательству ситуации, когда уполномоченный орган при получении заявления принимает получателя социальных услуг на учет для обеспечения санаторно-курортным лечением по профилю заболевания, однако путевка предоставляется ему не сразу, а исходя из последовательности, определяемой датой регистрации заявления.

При этом внесенная судебными органами ясность в указанный вопрос не снимает проблему. Гражданам по медицинским показаниям может быть показано ежегодное санаторно-курортное лечение, а несоблюдение такого периода предоставления указанного лечения может нанести вред здоровью и поставить под угрозу жизнь больного. Поэтому, по мнению Уполномоченного, следует вносить уточнения в статью 6.2 и определять круг лиц (из имеющих право), которым следует предоставлять санаторно-

курортное лечение ежегодно. Уполномоченный намерен провести работу по подготовке указанной инициативы и просить депутатов Законодательного Собрания поддержать его.

Уполномоченный на протяжении последних лет 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. Представляется, что в областном законе о величине прожиточного минимума пенсионера на соответствующий год следует предусмотреть этот показатель для районов Крайнего Севера, приравненных к ним районов и иных районов Иркутской области отдельно. 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. Потребительская корзина для северных территорий имеет большую количественную и качественную наполняемость, поскольку учитывает потребности человека, проживающего в суровых условиях Севера, в большей энергетической ценности продуктов питания. Несмотря на то, что депутаты Законодательного Собрания Иркутской области не поддержали законодательную инициативу Уполномоченного по данному вопросу в 2016 году, проблема эта требует решения. Проведенный анализ устанавливаемых ежеквартально размеров величин прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области за 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 годы показывает стабильную разницу этих величин, которая обусловлена наличием двух потребительских корзин в Иркутской области. Так, 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., в 2019 году – 8 841 руб. и 11 478 руб.

До принятия Закона Иркутской области от 23 сентября 2019 года № 76-ОЗ «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2020 год» устанавливаемая на территории области величина прожиточного минимума пенсионера не превышала аналогичный показатель, устанавливаемый на федеральном уровне. Однако с принятием вышеназванного Закона области ситуация по рассматриваемому вопросу изменилась. Законом Иркутской области «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2020 год» установлена величина прожиточного минимума в размере 9 497 руб. Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» установлена величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации в размере 9 311 руб.

Такое положение означает, что неработающим пенсионерам Иркутской области, которые имеют общую сумму материального обеспечения ниже прожиточного минимума, установленного в Иркутской области, должна начисляться региональная социальная доплата, поскольку статьей 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предусмотрено, что федеральная социальная доплата начисляется только тогда, когда в субъекте Российской Федерации устанавливается величина прожиточного минимума пенсионера в размере, не превышающем величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации.

Таким образом, в создавшихся условиях органы государственной власти Иркутской области с 1 января 2020 года должны обеспечить выплату региональной социальной доплаты из бюджета области. В настоящее время

принято Постановление Правительства Иркутской области от 22 ноября 2019 года № 974-пп «Об установлении отдельным категориям граждан, проживающим на территории Иркутской области, региональной социальной доплаты».

Установленная величина прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области больше аналогичной величины, установленной на федеральном уровне, всего на 186 руб. Не исключено, что при определении дифференцированной величины прожиточного минимума пенсионера этот показатель для районов, кроме северных, может не превысить величину прожиточного минимума в целом по Российской Федерации. Поэтому при определении дифференцированной величины прожиточного минимума пенсионера может сложиться такая ситуация, при которой пенсионеры, проживающие в территориях, не отнесенных к северным территориям, смогут получать федеральную социальную доплату. Региональная социальная доплата при такой ситуации будет выплачиваться только пенсионерам, проживающим в северных территориях. Это позволит уменьшить размер денежных средств, направляемых из областного бюджета на цели выплаты региональной социальной доплаты. Это также позволит увеличить размер величины прожиточного минимума для пенсионеров, проживающих в северных районах и восстановить право части пенсионеров, которые сегодня не получают доплату, на ее получение.

Уполномоченный в целом удовлетворен сложившимся взаимодействием с Законодательным Собранием Иркутской области и надеется на дальнейшее плодотворное сотрудничество. В рамках совместной работы Уполномоченный рекомендует Законодательному Собранию Иркутской области рассмотреть целесообразность решения вопроса об установлении дифференцированной величины прожиточного минимума пенсионера на территории Иркутской области.

## **14. О некоторых вопросах правового просвещения населения Иркутской области**

Следует сказать, что деятельность Уполномоченного, как и в предыдущие годы, была направлена также на реализацию такой важной задачи, как правовое просвещение по вопросам прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, форм и методов их защиты. 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.

С учетом изложенного 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 России Иркутск).

Кроме того, в преддверии Всемирного дня прав человека, Дня Конституции России (по согласованию с министерством образования Иркутской области) традиционно состоялась масштабная образовательная акция – Всероссийский Единый урок «Права человека». Проведены занятия для учащихся 20 образовательных учреждений Иркутска, Усолья-Сибирского и Ангарска.

Решая задачу правового просвещения по вопросам прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, форм и методов их защиты, 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>. Данный сайт служит одним из инструментов повышения правовой культуры граждан. На его страницах размещается информация правового характера: во вкладке */Правовое просвещение/* в ежедневном режиме обновляются рубрики */новое в законодательстве/* и */консультации/*. Также в ежедневном режиме на данном сайте во вкладке */новости/* публикуются факты, свидетельствующие о защищенных/восстановленных, при участии Уполномоченного и специалистов его аппарата, прав обратившихся граждан, сообщающих о нарушении их гражданских прав. Важно отметить, что новостная информация служит не только иллюстрацией ежедневной работы Уполномоченного, но и позволяет судить об эффективности работы государственного органа – Уполномоченный по правам человека в Иркутской области. Помимо этого на сайте Уполномоченного публикуются ежегодные доклады Уполномоченного о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области, специальные доклады (подготовленные по отдельным вопросам соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также в случае грубого и (или) массового нарушения прав и свобод человека и гражданина), регулярно выставляются тематические памятки.

В 2019 году изданы специальные доклады на тему: «О некоторых вопросах обеспечения финансовых гарантий в целях реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Иркутской области» и «О проблемах соблюдения прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа на обеспечение жилыми помещениями в Иркутской области».

В первом специальном докладе освещены хронические проблемы недофинансирования здравоохранения области, что, по мнению

Уполномоченного, является одной из важных причин нарушения прав граждан в этой сфере. В докладе также проанализированы ситуации, связанные с острой нехваткой финансирования на заработную плату работников здравоохранения, с недофинансированием Территориальной программы госгарантий бесплатного оказания медицинской помощи в Иркутской области, с недостаточностью финансирования для проведения капитального ремонта объектов здравоохранения, а также с сокращением расходов на укрепление материально-технической базы медицинских организаций.

В специальном докладе, посвященном проблемам обеспечения жильем детей-сирот, Уполномоченный подробно рассказал о текущей ситуации обеспечения жильем детей-сирот в области, а также высказал ряд предложений по более эффективному разрешению этой важной социальной проблемы. В частности, омбудсмен в 2020 году предлагает предусмотреть в областном законодательстве право детей-сирот на получение специального жилищного сертификата, а также право на получение ими специальных компенсационных выплат в целях возмещения расходов по коммерческому найму жилых помещений. В качестве основной меры разрешения данной проблемы предложено разработать и принять специальную областную государственную программу по строительству социального жилья, в том числе для детей-сирот.

В 2019 году также сверстан сборник «ХРОНИКА. СОБЫТИЯ. ФАКТЫ», подготовленный на основе материалов, связанных с обращениями граждан.

Уполномоченный считает, что особая роль в правовом просвещении должна быть отведена средствам массовой информации. По мнению Уполномоченного, такой формат работы способствует не только оперативному доведению полезной и нужной информации до жителей Иркутской области, но и позволяет осуществить обратную связь с теле- и



радиослушателями, которые в процессе передач могут задать интересующие их вопросы, связанные с защитой их прав и законных интересов, и получить подробные разъяснения о том, какие действия должны предпринимать граждане.

Уполномоченный в 2019 году принял участие в следующих телевизионных передачах, транслируемых в прямом эфире телекомпании «АИСТ»:

– «Фактор здравого смысла». К обсуждению были предложены темы об основных итогах работы Уполномоченного в 2018 году, об актуальных проблемах обеспечения и защиты конституционного права граждан на охрану здоровья, о доступности, платности и качестве высшего образования и современном состоянии высшей школы в Иркутской области, о необходимости принятия региональной программы правового просвещения;

– «Коллизии права». В телепередачах затронуты серьезные и актуальные вопросы: «Когда право становится фикцией» (обсуждены проблемы реализации сиротами права на предоставление жилья); «Цена жизни человека» (возмещение вреда гражданам в случае потери кормильца. Особый акцент сделан на проблему возмещения имущественного и морального вреда жертвам насильственных преступлений); «Взятка для избирателя» (речь шла о социологическом исследовании, проведенном в Иркутской области по вопросу отношения граждан к подкупу избирателей, в итоге, социологическая статистика свидетельствует, что взятка избирателю за «голос» – это обыденная часть нашей избирательной кампании).

Уполномоченный также принял участие в передаче «Акценты», которая транслировалась в прямом эфире Радио России Иркутск (обсуждались проблемы реализации права граждан на охрану здоровья в Иркутской области).

Особое внимание было уделено Уполномоченным лицам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, сложившейся из-за наводнения, вызванного сильными дождями. Всем пострадавшим,

обратившимся к Уполномоченному, в оперативном режиме оказывалась консультационно-правовая помощь. Кроме того, Уполномоченным и специалистами аппарата Уполномоченного осуществлялись выезды в город Тулун и Тулунский район (Евдокимовское сельское поселение, поселок Евдокимовский, село Бадар).

Уполномоченный полагает, что наряду с внедрением отдельных форм работы по правовому просвещению, которой он занимается, не следует забывать 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, так как чаще всего обращения жителей Иркутской области к Уполномоченному вызваны правовым нигилизмом чиновников государственных органов власти, правовой неграмотностью большинства населения, особенно тех, кто проживает в глубинке, и несовершенством федерального и регионального законодательства.

Как отмечалось в ежегодном докладе Уполномоченного в 2018 году, 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 необходимо продолжить практическую работу по созданию системы правового просвещения в Иркутской области.

Практика деятельности субъектов Российской Федерации в сфере правового просвещения содержит широкий спектр инструментария,

способствующего системной работе по правовому просвещению граждан: законы, программы, планы, концепции.

Опыт субъектов Российской Федерации (за период с 2015 по 2018 год) отличался разнообразием, о чем подробно изложено Уполномоченным в ежегодном докладе за прошедший год. Говоря о практике субъектов Российской Федерации за 2019 год, нужно отметить следующее.

Правительством Республики Марий-Эл утверждена республиканская программа, а Правительством Республики Тыва – государственная программа, и обе направлены на правовое просвещение и повышение правовой культуры граждан.

Правительством Хабаровского края, Алтайского края и Ивановской области утверждены соответствующие планы мероприятий по правовому просвещению населения.

В ряде областей (Архангельская и Мурманская) утвердили также планы мероприятий по правовому просвещению на уровне исполнительных органов государственной власти, соответственно, министерства финансов и министерства социального развития.

В отдельных субъектах Российской Федерации (Архангельская и Пензенская области, Республика Коми и Ханты-Мансийский автономный округ) 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 и районных поселений).

Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области изучить накопленный субъектами Российской Федерации опыт в деле правового информирования, правового просвещения и повышения правовой культуры граждан и с учетом этого опыта и особенностей Иркутской области создать четкий организационно-правовой механизм реализации положений Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом

России 28 апреля 2011 года, предусматривающих, что федеральные, региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации – при тесном взаимодействии – участвуют в реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Представляется, что выполнение функции по правовому просвещению возможно 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.

## **Заключение**

Доклад подготовлен на основе фактической деятельности Уполномоченного в 2019 году, проблематики, заявленной гражданами при обращениях к Уполномоченному, переписки Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления; публикациями в средствах массовой информации.

В Докладе выявлено, что среди поступающих Уполномоченному обращений немало таких, по которым устранить препятствия в реализации прав граждан в настоящее время не представляется возможным по объективным причинам, так как в основе многих проблем лежит не столько юридическая коллизия, сколько финансовая необеспеченность реализации отдельных прав и свобод. Поэтому рекомендации, изложенные Уполномоченным в Докладе, в основном касаются вопросов, связанных с отсутствием или недостаточностью финансирования, необходимостью изменения регионального законодательства.

Уполномоченный выражает надежду, что предложенные в Докладе рекомендации по самым актуальным и узловым проблемам жизни региона будут учтены органами государственной власти и органами местного самоуправления области.

Уполномоченный  
по правам человека в Иркутской области

В.В. Игнатенко