



В соответствии со статьей 22 Закона Иркутской области от 2 апреля 2021 года № 23-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», с целью представления органам государственной власти и местного самоуправления, населению Иркутской области информации о результатах деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, его оценки ситуации с соблюдением прав и свобод, а также изложения рекомендаций по мерам государственного реагирования на нарушения прав человека, подготовлен

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Иркутской области.

В докладе представлена итоговая информация о выявлении наиболее значимых проблем соблюдения прав и свобод человека на территории Иркутской области в 2022 году, конкретные действия по их защите и восстановлению, рекомендации государственным органам власти и органам местного самоуправления по решению актуальных вопросов, результаты деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) по правовому просвещению и законотворческой деятельности. В целях всестороннего и объективного подхода к рассмотрению положения в сфере защиты прав и свобод человека в Иркутской области в докладе использованы статистические и аналитические данные различных государственных органов и органов местного самоуправления.

Уполномоченный направляет ежегодный доклад о своей деятельности в Законодательное Собрание Иркутской области, Губернатору Иркутской области, в Правительство Иркутской области, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, председателю Иркутского областного суда, прокурору Иркутской области, руководителю Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области, начальнику Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области, в Общественную палату Иркутской области, органы местного самоуправления Иркутской области, во все заинтересованные ведомства и организации региона и за его пределы. Доклад опубликован на официальном сайте Уполномоченного (www.upch38.ru).

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
1. Мониторинг обращений, поступивших в адрес Уполномоченного и результаты их рассмотрения	7
1.1. Количество, динамика и структура обращений	7
1.2. Основные результаты рассмотрения обращений граждан	11
2. Защита социальных прав.....	15
2.1. Демографическая ситуация в Иркутской области.....	15
2.3. Право на социальное обеспечение.....	34
2.4. Право на пенсионное обеспечение	42
2.5. Отдельные вопросы соблюдения прав граждан на социальное обслуживание	49
2.6. Отдельные вопросы реализации гражданами мер социальной поддержки	56
3. Защита прав военнослужащих.....	61
4. Право на защиту жилищных и имущественных прав.....	67
4.1. Проблемы реализации жилищных прав граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений	67
4.2. Соблюдение прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг	81
5. Защита прав граждан в сфере исполнительного производства.	97
6. Защита экономических прав. Право на труд.....	106
6.1. Об отдельных вопросах в сфере оплаты труда	106
7. Право на безопасное дорожное движение.....	118
8. Анализ преступности. Соблюдение и защита прав человека в уголовном процессе.....	121
8.1. Защита прав потерпевших.....	121
8.2. Защита прав обвиняемых.....	123
9. Защита прав человека в местах принудительного содержания	127
9.1. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы.....	127

9.1.1. Право на удовлетворительные условия содержания и надлежащее материально-бытовое обеспечение лиц, содержащихся в следственных изоляторах, исправительных учреждениях.....	130
9.1.2. Право на доступную и качественную медицинскую помощь в местах принудительного содержания.....	133
9.1.3. Право на социальное, пенсионное обеспечение.....	138
9.1.4. О некоторых вопросах соблюдения прав осужденных, привлеченных к оплачиваемому труду.....	141
9.1.5. Отдельные вопросы соблюдения прав осужденных на образование.....	147
9.1.6. Ресоциализация лиц, отбывших уголовное наказание.....	152
9.2. Защита прав человека в местах краткосрочного принудительного содержания граждан	156
10. Защита гражданских и политических прав.....	161
10.1. Право избирать и быть избранным.....	161
10.2. Право на гражданство Российской Федерации, защита прав иностранных граждан и лиц без гражданства. Защита прав граждан на свободу передвижения, выбор места жительства.....	164
10.3. О некоторых аспектах состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области.....	170
11. Право на бесплатную юридическую помощь	177
12. Деятельность Уполномоченного по совершенствованию законодательства, правовому просвещению, взаимодействию с органами власти и институтами гражданского общества	186
12.1. Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина.....	186
12.2. Правовое просвещение.....	187
12.3. О взаимодействии с государственными органами, муниципальными органами, общественными объединениями и организациями	189
12.4. Общественные помощники Уполномоченного, о деятельности Экспертного Совета при Уполномоченном.....	191



ВВЕДЕНИЕ

«Четвёртый принцип нашего развития – это социальная справедливость. У роста экономики и деловой инициативы, промышленных возможностей и научно-технологического потенциала страны должно быть мощное социальное воплощение. Такое развитие должно вести к сокращению неравенства, а не к его усугублению...»

В. В. Путин

В преамбуле ежегодного доклада Уполномоченного за 2020 год звучали такие слова: «И хочется верить, что самое трудное уже позади, что нам удастся оправиться, пережить тяжелейшие экономические трудности, удастся научиться жить в этих реалиях и, прежде всего, удастся научиться поддерживать друг друга».

Эти слова были сказаны на фоне только что пережитого, сложного периода пандемии мирового масштаба – появления и распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19.

Но, так устроена жизнь, что она преподносит нам новые вызовы, «бросает перчатку» трудностей, объективных и субъективных преград и, возможно благодаря этому, помогает постичь ее истинную ценность и смысл.

Конечно, 2022 год без излишнего пафоса, громкоголосости, однозначно войдет в историю нашей страны, а возможно в историю всего человечества, как год геополитических, экономических, социальных изменений тектонического масштаба.

И дело, наверное, не только и не столько в самой Специальной военной операции (ее объявлении и проведении) и связанных с ней изменений в жизни всего государства. Речь идет о серьезной, глубинной трансформации всего мироустройства, глобальном столкновении мировоззренческих начал, понимании и принятии ценностных ориентиров.

Каждый из нас, российское общество в целом, оказались в ситуации объективной неочевидности, неизвестности, определенного страха и переживаний за себя, за своих близких и родных, за настоящее и будущее.

Тем не менее, в очередной раз, наше общество продемонстрировало способность к сплочению в условиях, когда это становится жизненно необходимым, когда, по сути, решается вопрос самого существования нашей идентичности, суверенности, государственности.

Мы смогли. Мы доказали, в первую очередь самим себе, что генетически заложенные в нас ценности, мировоззренческие и духовные начала не утрачены. Именно они позволили преобладающей части общества сплотиться, выступить «единым фронтом», мобилизовать мыслимые и немыслимые ресурсы и направить их на достижение целей созидания, защиты и укрепления будущего нашего Государства.

Да, есть издержки. В разных сферах проявились многие проблемные моменты. Проявилось истинное во многих из нас. Но именно это, а также умение преодолевать трудности, умение оставаться равнодушным к чужому горю, делает нас людьми и заставляет верить, и с оптимизмом смотреть вперед.

Эти события в значительной степени обусловили перезагрузку и всей деятельности аппарата Уполномоченного, включая формы и содержание работы. Защита прав военнослужащих, добровольцев, всех, кто отстаивает интересы государства на передовой, там, «за ленточкой», оказание поддержки и помощи их близким, стали основным правозащитным вектором в деятельности Уполномоченного.



ВВЕДЕНИЕ

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека
в Иркутской области в 2022 году

Без сомнения, 2022 год — год великих испытаний, но жизнь идет своим чередом и не исчерпывается только лишь решением внешнеполитических, геополитических вопросов.

В 2022 году Иркутская область отметила 85 лет с момента ее образования.

Знаковым событием политической жизни региона стали выборы, прошедшие 11 сентября 2022 года. В единый день голосования в Иркутской области были избраны мэры семи городов и районов, а также главы 216 поселений.

Экономическая жизнь региона отмечена такими масштабными событиями как запуск Ковыктинского месторождения и нового участка «Ковыкта — Чаянда» газопровода «Сила Сибири»; завершение капитального ремонта автомобильной дороги из Иркутска в поселок Большое Голоустное на берегу озера Байкал; продолжение строительства Суворовского училища; открытие новых социальных учреждений в сфере образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты; реализация проектного развития г. Байкальск и т.д.

У правозащитников прошедший год был также отмечен юбилейными датами и значимыми событиями.

В 2022 году исполнилось 15 лет с момента создания института Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. За этот период рассмотрено более 25 тысяч обращений граждан, из них более 1000 обращений — коллективные. Также свое 15-летие отметила Общественная палата Иркутской области. Проведены знаковые мероприятия — VII Байкальский Гражданский форум «Национальные проекты в Иркутской области: реализация, проблемы и пути их решения», Байкальский гражданский форум «Развитие СОНКО — развитие региона», организованный Правительством Иркутской области, и другие немаловажные для региона мероприятия.

2022 год оказался весьма насыщенным и содержательным. Перечисленные события — это небольшая часть того, как жило и развивалось Прибайкалье.

Следует отметить, что, несмотря на большой объем проделанной работы в сфере защиты прав человека, многие проблемные вопросы остаются неразрешенными.

В представленном докладе о деятельности Уполномоченного сохраняется преемственность с докладами прошлых лет. Как и прежде, в нем приведены: тематическая статистика, анализ состояния дел в отдельных сферах прав человека на территории региона, актуальная информация о системных проблемах и мерах, которые были приняты в целях обеспечения прав и гарантий человека, результатах деятельности Уполномоченного в прошедшем году. Традиционно в докладе отражены рекомендации и предложения, адресованные государственным и муниципальным органам власти в целях принятия мер, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики для повышения эффективности защиты прав и свобод человека.

В заключение хотела бы поблагодарить специалистов аппарата Уполномоченного за добросовестную работу, неравнодушное отношение к делу и проблемам, с которыми к нам обращаются люди, слаженность коллектива и профессионализм. Выражаю также свою искреннюю благодарность членам Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Иркутской области, моим коллегам — руководителям органов исполнительной и законодательной власти региона, органов местного самоуправления, представителям правозащитного сообщества, государственным и муниципальным учреждениям и общественным объединениям, конструктивно сотрудничающих с нами по решению сложных вопросов, направленных на защиту прав человека, и обеспечивающих их соблюдение.



1. Мониторинг обращений, поступивших в адрес Уполномоченного и результаты их рассмотрения

Одним из основных направлений в деятельности Уполномоченного является рассмотрение жалоб и обращений, поступающих от жителей области, с просьбой о защите их прав в различных сферах жизнедеятельности.

В соответствии с действующим законодательством деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Между тем, практика показывает, что значительный объем обращений граждан к Уполномоченному вызван не только желанием заявителей получить помощь в обжаловании решений, действий (бездействия) органов публичной власти, нарушивших, по мнению граждан, их права, но и возможностью получить исчерпывающую правовую консультацию по способам защиты прав, и/или содействие в их реализации.

Именно работа с обращениями граждан позволяет Уполномоченному выявить наиболее системные проблемные вопросы в сфере реализации и защиты прав человека на территории Иркутской области.

1.1. Количество, динамика и структура обращений

В 2022 году в адрес Уполномоченного поступило 2706 обращений, в 2021 году – 2768 обращений (–2,3%), из них:

- письменно, по почте, поступило 1588 обращений;
- устно, на личном приеме, обратились 430 человек;
- через интернет-приемную поступило 541 обращение;
- по телефону за помощью и консультацией обратилось 147 человек.

Из общего числа обращений 42 – коллективные (в 2021 году – 50 обращений), которые подписали 525 человек.

Тематика коллективных обращений была разнообразна и в основном касалась вопросов, связанных с нарушениями трудовых прав, нарушений прав в жилищной сфере (переселение из ветхого и аварийного жилья), а также условий содержания в исправительном учреждении.

Увеличилось количество обращений от граждан, пожелавших сохранить свою анонимность – 6 обращений (в 2021 году – 4 обращения).

Анализ данных статистики обращений за пятилетний период (рис. 1), с 2018 года по 2022 год включительно, демонстрирует рост обращений на 32,6% (с 2040 до 2706 обращений).



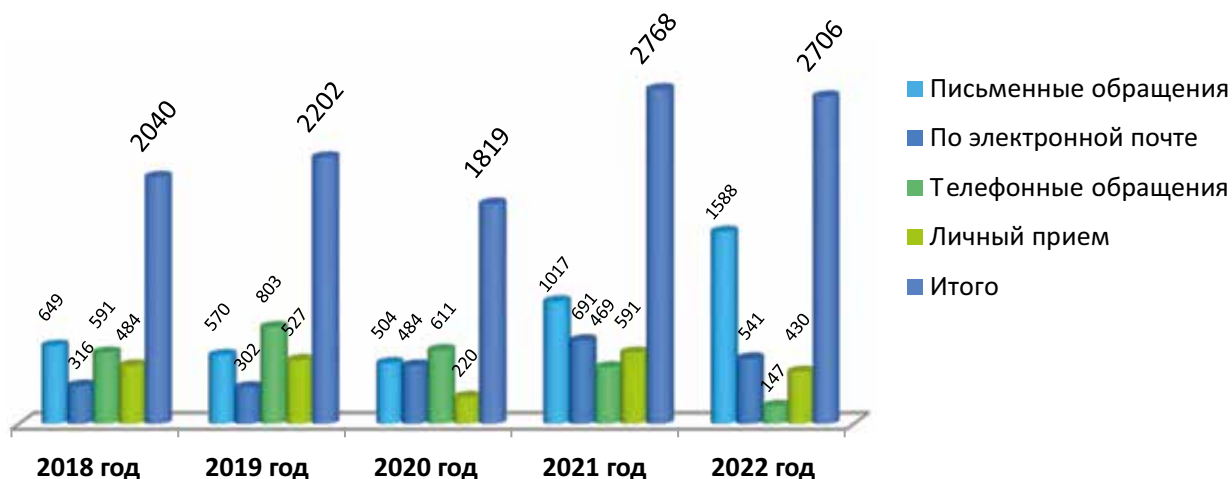


Рис. 1. Динамика обращений граждан к Уполномоченному за 2018-2022 гг.

В процессе работы над обращениями специалистами аппарата Уполномоченного изучались материалы уголовных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях, материалы, по которым отказано в возбуждении уголовных дел и дела, по которым производство прекращено, запрашивались пояснения и позиции органов публичной власти, правоохранительных органов, государственных и муниципальных учреждений, проводились документарные и выездные проверки по результатам анализа поступивших документов.

Всего в 2022 году проведено более 150 выездных проверок, в том числе:

- в учреждения уголовно-исполнительной системы – 93 выезда,
- в учреждения системы ГУВД Иркутской области – более 25 выездов.
- в учреждения социальной сферы различной ведомственной подчиненности – более 32 выездов.

Важным средством обеспечения реализации права граждан на обращение к Уполномоченному являются выездные и личные приемы.

Уполномоченным и специалистами его аппарата в 2022 году проведено 28 личных приемов граждан в муниципальных образованиях Иркутской области (города Иркутск, Братск, Усть-Илимск, Тайшет, Бодайбо, Усть-Илимский, Братский, Качугский и Жигаловский районы, п. Чуна и др.), в ходе которых принято более 220 человек.

Из 2706 обращений, более чем в 1039 содержались просьбы о правовой помощи по различной тематике (более 2078 вопросов), в остальных – жалобы (1667) на нарушение прав с просьбой о содействии в их защите (рис. 2).

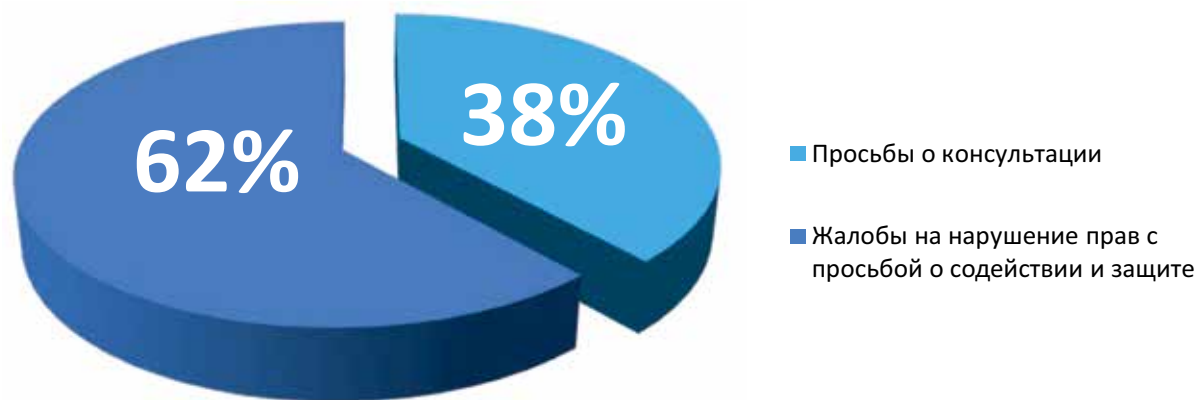


Рис. 2. Цели обращений граждан к Уполномоченному в 2022 году

Самое большое количество обращений в 2022 году, связано с вопросами защиты гражданских (личных) прав от лиц, содержащихся в местах принудительного (кратковременного) содержания и их близких, а также от адвокатов, представителей правозащитных организаций, действующих в интересах указанной категории лиц – 1577 обращений (рис. 3), что составляет 58% от общего количества обращений (на 9,9% больше, чем в 2021 году (1435 жалобы)).

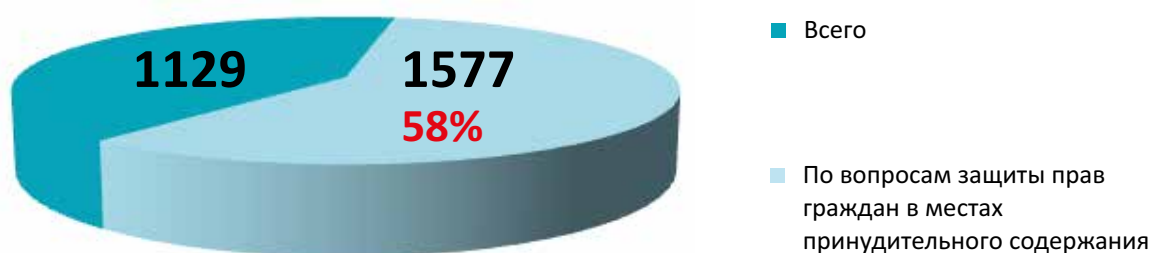


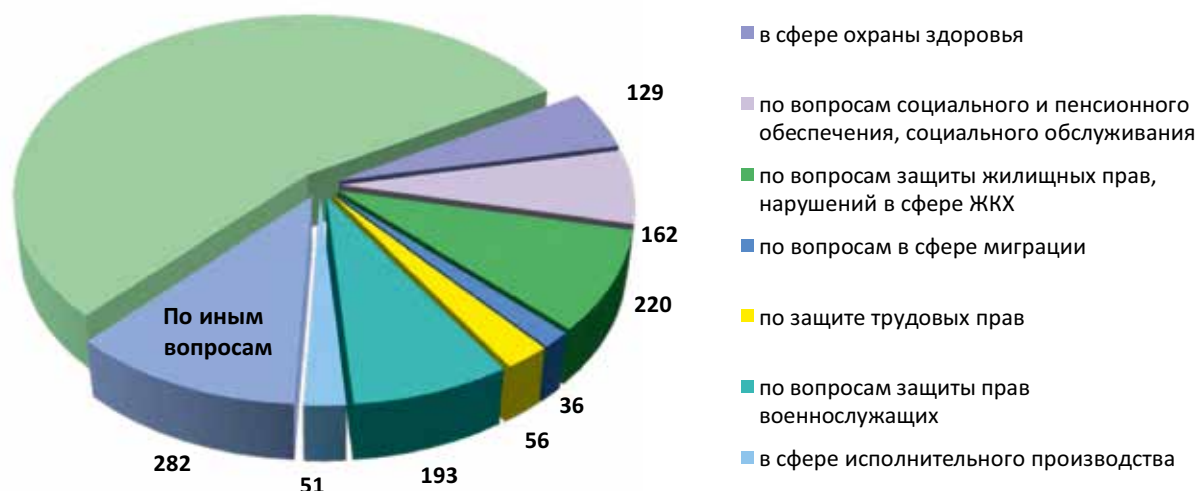
Рис. 3. Анализ поступивших обращений от граждан за 2022 год

Остальные обращения граждан были связаны с вопросами защиты политических, социально-экономических и культурных прав (рис. 4).

Из них:

- по вопросам защиты жилищных прав, нарушений в сфере ЖКХ – 220 обращений;
- по защите прав военнослужащих – 193 обращения;
- по вопросам социального и пенсионного обеспечения, социального обслуживания – 162 обращения;
- в сфере охраны здоровья (медицинское обслуживание и лекарственное обеспечение) – 129 обращений;
- по вопросам в сфере миграции – 36 обращений;
- по защите трудовых прав – 56 обращений;
- в сфере исполнительного производства – 51 обращение;
- в иных сферах – 282 обращения.





* Без учета обращений граждан, содержащихся в местах принудительного (кратковременного) содержания и их близких, а так же адвокатов, представителей правозащитных организаций, действующих в интересах указанной категории лиц.

Рис. 4. Анализ обращений граждан по тематике

Из общего числа обращений 78 поступили от лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей.

Анализ обращений о защите прав граждан, находящихся в местах принудительного содержания (рис. 5) показал следующее:

- жалобы на вопросы медицинского обеспечения (медицинское обслуживание и лекарственное обеспечение) содержались в 354 обращениях;
- на неудовлетворительные условия содержания в 2022 году поступило 240 обращений;
- по вопросам предварительного следствия (несогласие с выносимым обвинением, обжалование действий органов следствия, прокуратуры) поступило 103 жалобы;
- жалобы на незаконные методы ведения следствия, дознания (в т.ч. на жестокое обращение, пытки) поступило 86 обращений;
- по вопросам социального и пенсионного обеспечения в исправительных учреждениях поступило 76 обращений;
- на несогласие с вынесенными по уголовным делам приговорами поступила 61 жалоба;
- с вопросами перевода в другие исправительные учреждения обратилось 35 человек;
- по вопросам незаконного помещения в ШИЗО, ЕПКТ было рассмотрено 12 жалоб;
- жалоб на запрет телефонных переговоров и свиданий с обвиняемыми поступило 12;
- по иным вопросам защиты прав в исправительных учреждениях было рассмотрено 598 обращений.



Рис. 5. Анализ обращений граждан, находящихся в местах принудительного содержания и лиц, обратившихся в отношении граждан, находящихся в местах принудительного содержания по тематике

Обращения к Уполномоченному поступали от жителей различных муниципальных образований Иркутской области. Наибольшее количество обращений (949) поступило от жителей областного центра, на втором месте – жители города Ангарска (546 обращений), на третьем месте жители города Братска – 205 обращений.

Кроме того, была оказана правовая помощь и содействие в защите прав гражданам, находящимся за пределами Иркутской области (113 обращений).

Также, в защиту лиц, находящихся на территории Иркутской области, в 2022 году поступило 6 обращений от Уполномоченных по защите прав человека других субъектов РФ. В рамках работы по указанным обращениям результатом явилось восстановление нарушенных прав по 2 обращениям, по 4 обращениям были приняты меры, направленные на оказание различных видов помощи.

1.2. Основные результаты рассмотрения обращений граждан

Самым важным моментом в реализации конституционного права гражданина на обращение является полученный результат, в основе которого лежит восстановление нарушенного права, оценка обоснованности своих действий или действий других лиц, получение достоверной информации о формах и способах защиты прав.

По результатам рассмотрения обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2022 году: даны разъяснения и правовые консультации, в том числе по способам правового решения проблемы по 1179 обращениям; направлено по подведомственности для принятия мер 659 жалоб с осуществлением контроля по их разрешению; оказано содействие в решении обозначенных в обращении проблем по 178 обращениям; восстановлено право в 690 случаях (рис. 6).





Рис. 6. Результаты рассмотрения обращений граждан к Уполномоченному за 2022 г.

В рамках рассмотрения обращений проведено 87 документарных проверок, подготовлено 47 процессуальных документов, направлено 20 заключений, принято участие в судебных процессах в рамках рассмотрения 7 гражданских и уголовных дел.

В результате рассмотрения отдельных проблемных вопросов, содержащихся в обращениях граждан, в течение отчетного периода организовано проведение 6 мониторингов состояния дел по:

- защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания и подлежащих обучению (организация образовательного процесса указанной категории лиц);
- проверке условий содержания лиц, находящихся на принудительном лечении в психиатрических стационарах (обязанных по судебным постановлениям пройти принудительные меры медицинского характера);
- защите прав лиц, помещенных в отделения паллиативной помощи и сестринского ухода учреждений здравоохранения;
- защите прав лиц, находящихся в отделениях социальной адаптации учреждений социального обслуживания;
- проблемам в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в Иркутской области;
- проблемам реализации прав женщин на оказание медицинской помощи в период беременности и родов на территории Иркутской области (по результатам подготовлен специальный доклад Уполномоченного).





2. Защита социальных прав

Социальные права в системе прав человека занимают исключительно важное место. Они призваны гарантировать каждому человеку достойные условия жизни, а также определяют обязанность государства обеспечить всем нуждающимся такой минимум социальных возможностей и социальной защищенности, который необходим для поддержания достоинства человека, нормального удовлетворения его материальных и духовных потребностей.

По мнению ученых, социальные права вместе с экономическими правами образуют своеобразный стержень всей системы прав человека.

Защита социальных прав граждан является первостепенной задачей социальной политики государства, направленной на предоставление каждому человеку определенных гарантий и возможностей для их реализации.

2.1. Демографическая ситуация в Иркутской области

Динамика развития региона определяется влиянием значительного числа внутренних и внешних факторов, среди которых важнейшими являются демографические показатели.

Демографическая ситуация в Иркутской области в последние десятилетия оценивается негативно.

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области¹ (далее – Росстат) численность населения Иркутской области постоянно снижается (рис. 7) и в 2022 году составила 2357134 человек, в том числе, городского населения – 1837 575 человек (78% от общей численности), сельского – 519559 человек (22%).

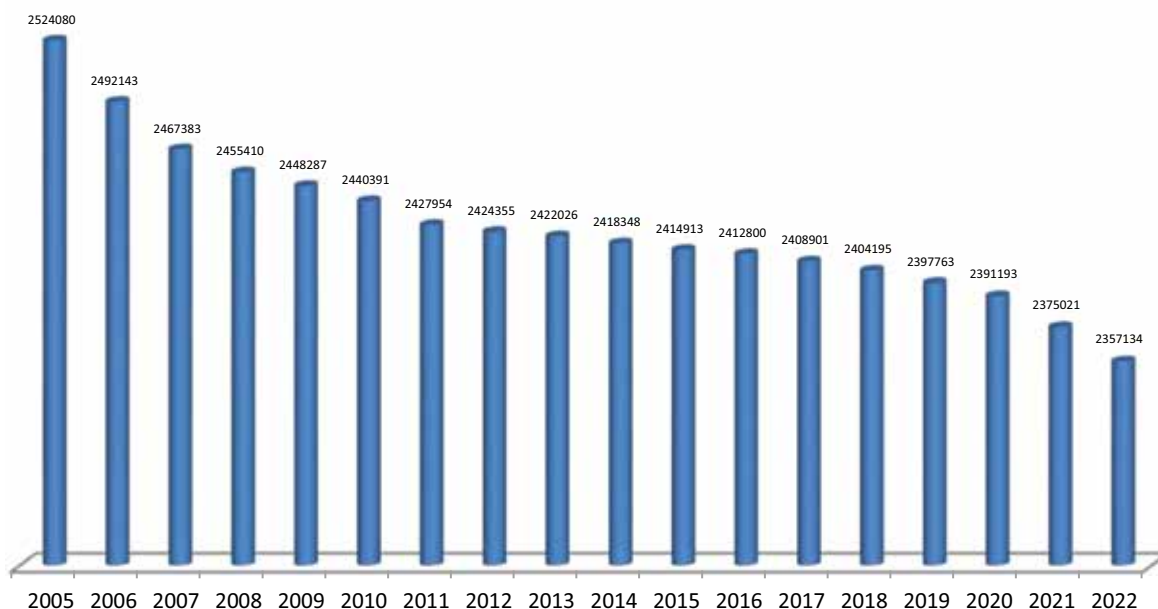


Рис. 7. Численность постоянного населения Иркутской области за 2005–2022 годы

¹ <https://irkutskstat.gks.ru/storage>



Из приведенной таблицы усматривается, что численность населения Иркутской области за период с 2005 года по 2022 год снизилось на 166 946 человек (на 7%).

Основной причиной убыли населения на протяжении многих лет являлось повышение смертности, в том числе в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. Вместе с тем в 2022 году этот показатель значительно снизился (на 27%), что может быть частично связано с возобновлением работы системы здравоохранения в «доковидном» режиме.

По предварительным данным Росстата (по состоянию на 1 декабря 2022 года), в течение 2022 года умерло 30 635 человек (в 2021 году – 41 889 человек, в 2020 году – 35 576 человек, в 2019 году – 31 559 человек).

Определенный процент убыли населения также связан со значительным падением уровня рождаемости. В 2022 году (по состоянию на 1 декабря 2022 года) в Иркутской области родилось 22 546 человек (в 2021 году – 26 180 человек в 2020 году – 27 137 человек; в 2019 году – 28 319 человек) (рис. 8). Такое снижение рождаемости можно объяснить напряженной ситуацией в стране, а также рядом социально-экономических факторов.

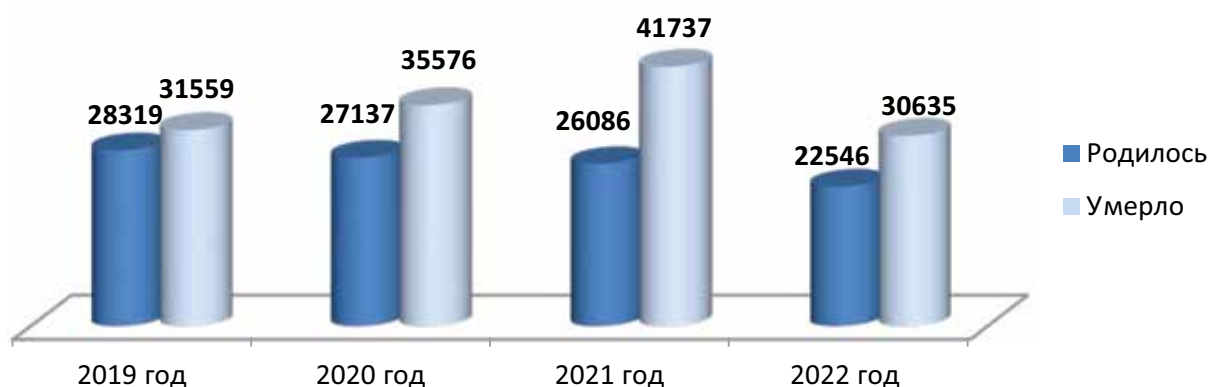


Рис. 8. Сведения о числе родившихся, умерших за 2022 г.

Таким образом, естественная убыль населения в 2022 году составила 8 089 человек (в 2021 году – 15 651 человек, 2020 год – 8 439 человек, 2019 году – 3 240 человек) и сократилась более чем на 40% (рис. 9).

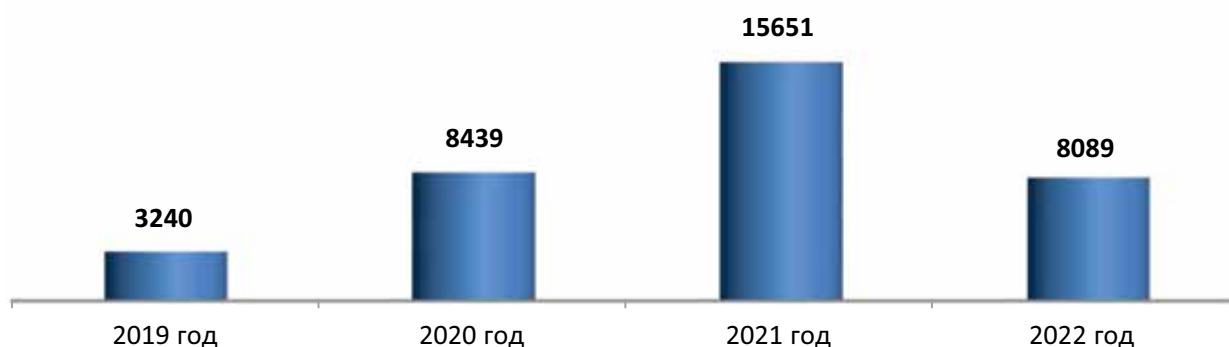


Рис. 9. Естественная убыль населения в 2019–2022 гг.

Ко всем проблемам убыли населения в Иркутской области присоединилось значительное повышение уровня миграции.

По состоянию на 1 декабря 2022 года в Иркутскую область из других регионов России и зарубежных стран прибыли 20 тысяч человек, выбыли 28,8 тысяч. Миграционные потоки складывались следующим образом:

	январь-ноябрь 2022			январь-ноябрь 2021		
	прибывших	выбывших	Миграционный прирост	прибывших	выбывших	миграционный прирост
Внешняя миграция	20002	28826	-8824	21394	23464	-2070
Из нее:						
межрегиональная	13748	19651	-5903	14044	20947	-6903
международная	6254	9175	-2921	7350	2517	4833

Таблица 1. Миграционные потоки в 2021–2022 гг.

За счет миграционных перемещений численность населения уменьшилась на 8,8 тысяч человек, при этом миграционный отток населения в другие регионы России сократился на 14,5%.

24,5 тысячи человек сменили место жительства внутри Иркутской области. Из них 15,7 тысяч человек обосновались в городах и рабочих поселках и 8,8 тысяч человек – в сельской местности.

Еще одним важным показателем, характеризующим демографическую ситуацию на территории Иркутской области, является ожидаемая продолжительность жизни.

С 2005 года постоянно наблюдался рост средней продолжительности жизни в Иркутской области. Максимальная продолжительность жизни населения в Иркутской области была установлена в 2019 году и составила 69,55 лет (63,8 года у мужчин и 75,14 года у женщин).

В рамках Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» одним из целевых показателей, характеризующих достижение национальных целей к 2030 году, определен, в том числе показатель ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет.

Вместе с тем согласно официальным сведениям², третий год подряд на территории Иркутской области средняя продолжительность жизни продолжает снижаться (рис. 10). При этом следует отметить, что средняя продолжительность жизни у женщин падает более быстрыми темпами, чем у мужчин. Так за период с 2019 по 2021 годы средняя продолжительность жизни женщин снизилась на 2,45 лет (4,6%), а средняя продолжительность жизни у мужчин на 1,9 лет (3%).

² <https://irkutskstat.gks.ru/storage>



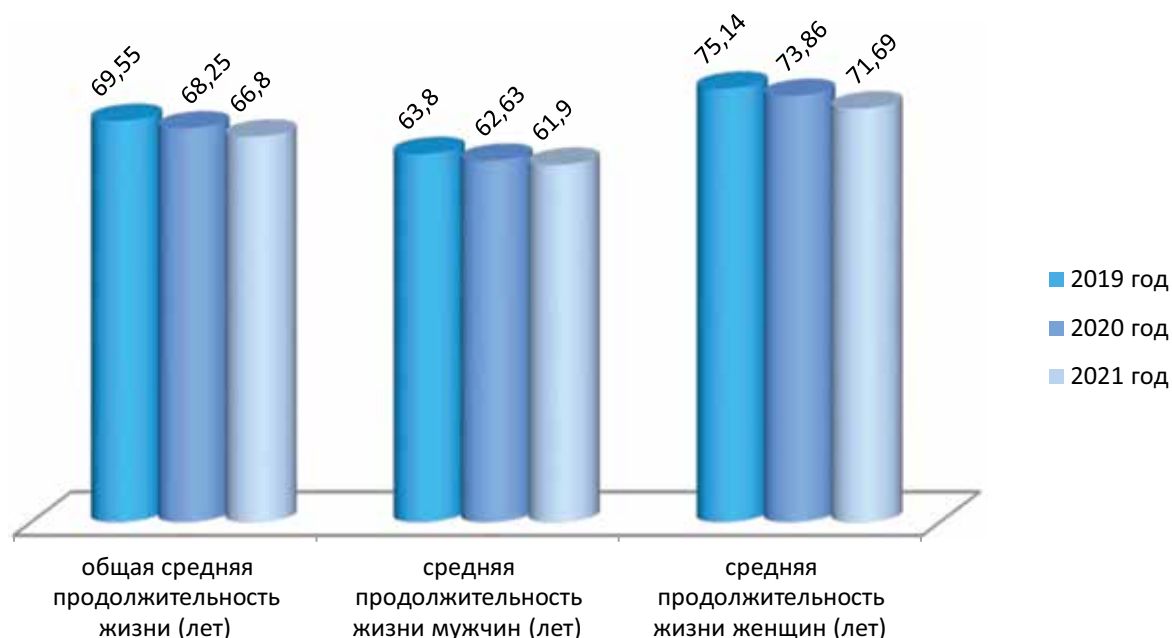


Рис. 10. Средняя продолжительность жизни

Также сохраняется тенденция к снижению численности молодёжи Иркутской области в возрасте от 15 лет до 30 лет (рис. 11). В 2019 году этот показатель в абсолютных числах составлял 467539 человек, в 2020 году – 453300 человек, в 2021 году – 437448 человек, в 2022 году – 358999 человек.

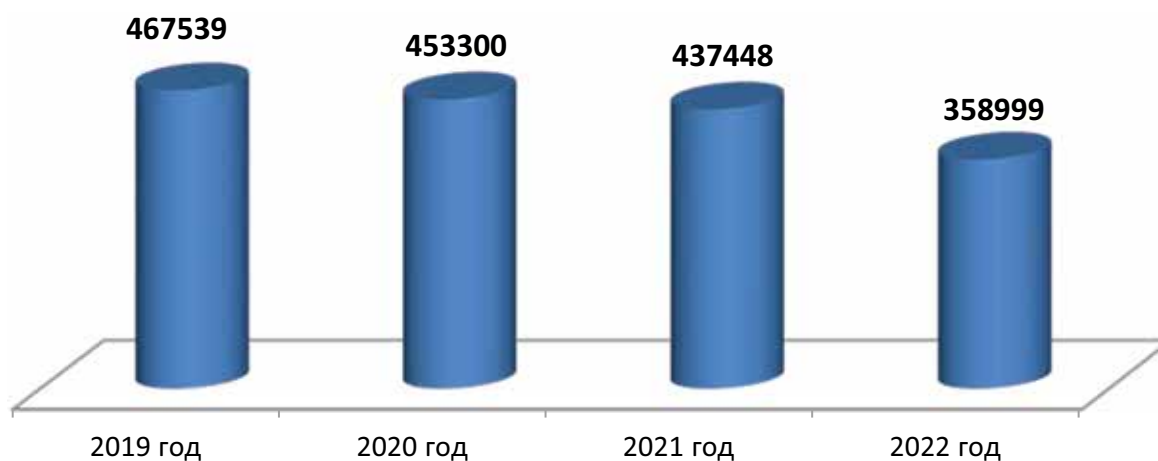


Рис. 11. Динамика численности молодежи за 2019–2022 г

При этом доля лиц в возрасте 65 лет и старше составляет на сегодняшний день 12%, что свидетельствует о высоком уровне старения населения.

Следует отметить, что численность населения трудоспособного возраста остается примерно на одном и том же уровне.

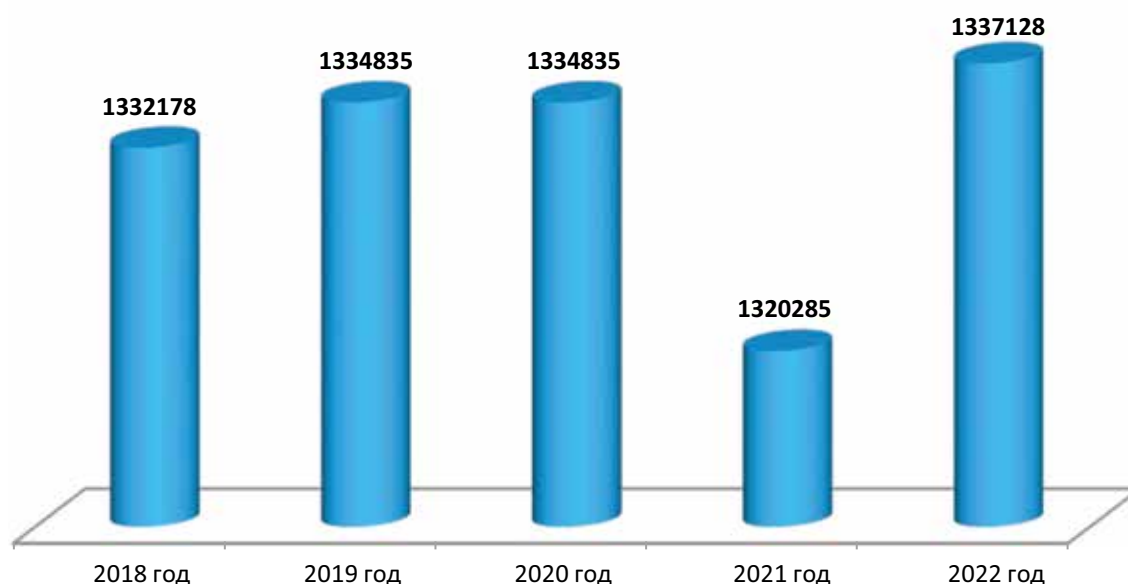


Рис. 12. Численность населения трудоспособного возраста (чел.)

Таким образом, на сегодняшний день Иркутская область переживает сложные миграционные процессы, отток молодого населения, сокращение рождаемости и стабильно высокий уровень смертности.

Представляется, что положительно повлиять на демографическую ситуацию в регионе возможно исключительно через реализацию дополнительного комплекса мероприятий социального, экономического, финансового и иного характера, направленных на формирование благоприятной среды для развития малого и среднего предпринимательства, развития системы образования, качества и доступности медицинской помощи, повышения уровня благосостояния населения.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Охрана здоровья граждан является одной из важнейших обязанностей государства, а право на здоровье и жизнь является неотчуждаемым правом гражданина, провозглашенным Конституцией Российской Федерации. Соблюдение принципов охраны здоровья граждан выступает фундаментальной основой оптимального функционирования всей системы управления здравоохранением, успешного достижения стратегических целей и решения практических задач, стоящих перед органами государства в данной сфере.

Понимание общей структуры заболеваемости населения позволяет эффективно разрабатывать меры по охране здоровья населения, выстраивать работу медицинских организаций, планировать подготовку и расстановку медицинских кадров.

Основные показатели общей заболеваемости населения Иркутской области в 2022 году (рис. 13) характеризуются следующим образом (на 100 тысяч человек населения).





Рис. 13. Показатели общей заболеваемости населения Иркутской области в 2022 году

На первом месте болезни органов дыхания – 56021,2 (28,8%); на втором – болезни системы кровообращения – 23962,8 (12,3%); на третьем – болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани – 16288,2 (8,4%);

Основными причинами смертности в 2022 году (рис. 14) стали болезни системы кровообращения – 15912 (в 2021 году – 16738, в 2020 году – 16057), новообразования – 4862 (в 2021 году – 4988, в 2020 году – 5360), внешние причины – 3253 (в 2021 году – 3241, в 2020 году – 3412), болезни органов пищеварения – 1686 (в 2021 году – 1856, в 2020 году – 1815), инфекционные и паразитарные болезни – 1212 (в 2021 году – 1256, в 2020 году – 1474).

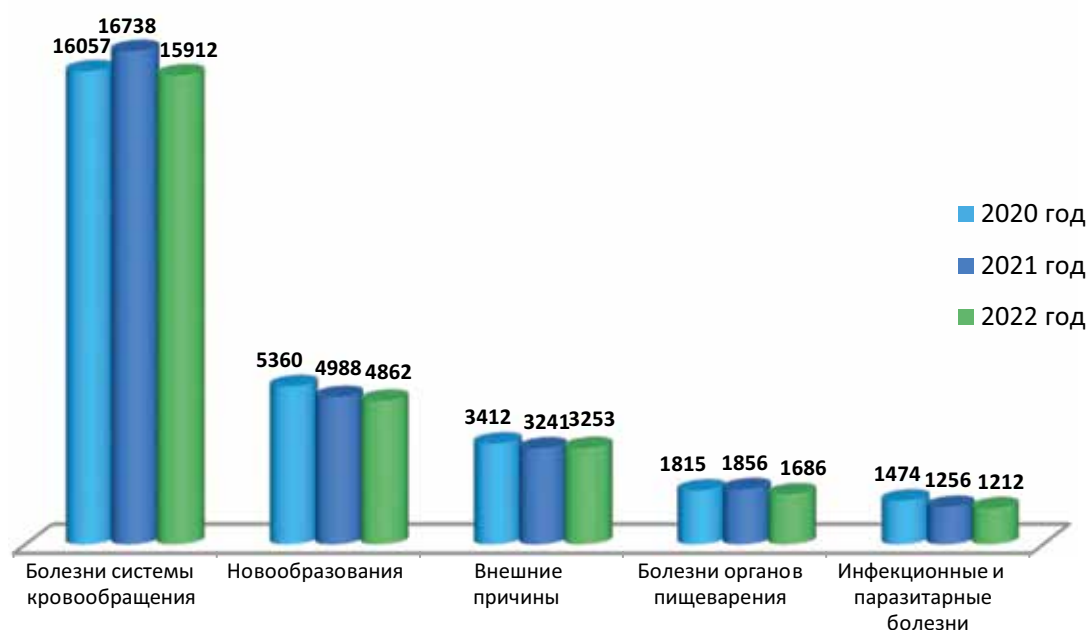


Рис. 14. Основные причины смертности за 2020–2022 годы

Внешние причины смертности за 2019–2022 годы

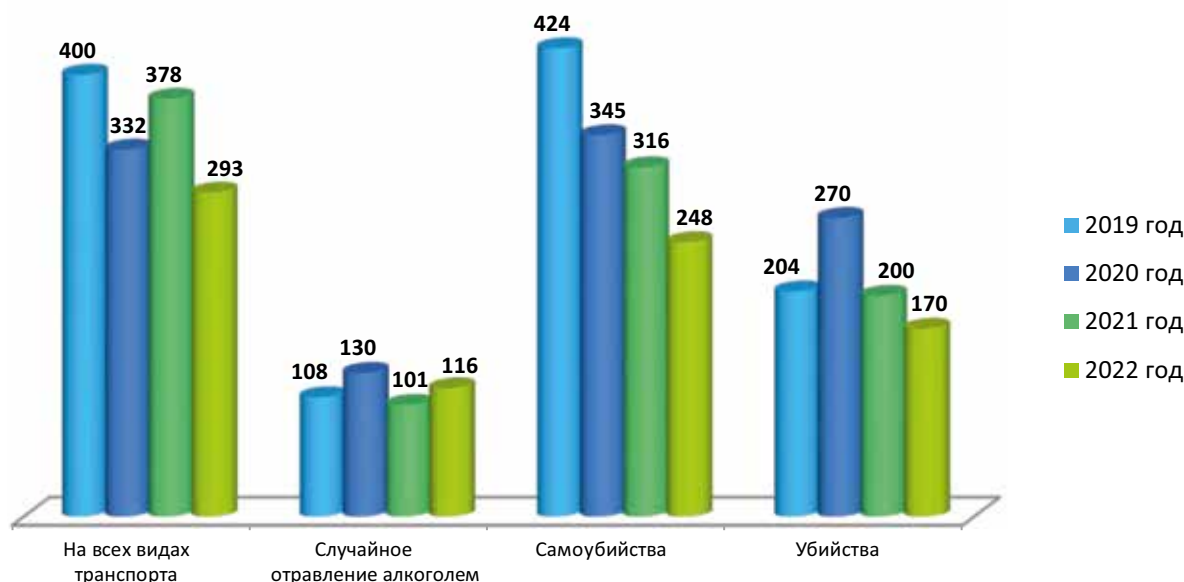


Рис. 15. Внешние причины смертности за 2019–2022 годы

От внешних причин наибольшее количество человек погибло в результате дорожно-транспортных происшествий (рис. 15). Смертность от самоубийств в структуре внешних причин смертности занимает второе место и составляет 7,6%.

Ежегодно главным внештатным специалистом-психиатром министерства здравоохранения Иркутской области проводится анализ статистических данных по завершенным суицидам и суицидальным попыткам, по результатам которого проводится межрегиональная конференция «Актуальные проблемы суицидологии» с изданием сборника работ по вопросам диагностики и профилактики суицидального поведения детей и взрослых.

Следует отметить, что показатели завершенных суицидов населения Иркутской области за период с 1991 по 2022 годы снизились в 2,8 раза (с 37,3 до 13,3 на 100 тысяч населения), достигая максимального снижения в возрастном интервале 20–29 лет в 4,0 раза.

Число мужчин, совершивших самоубийство, превышало показатели женщин в 2022 году в 5,6 раза, что соответствует общероссийской пропорции мужских и женских суицидов – 4–6:1.

Максимальные показатели завершенных суицидов населения Иркутской области были характерны для лиц 30–39 летнего возраста (23,5 на 100 тысяч населения) и 80 лет и старше (24,4 на 100 тысяч населения).

Анализ завершенных суицидов в городской и сельской местности Иркутской области показал превалирование сельских суицидов в 2,2 раза (сельские мужские суициды превалируют в 1,9 раза, сельские женские суициды – в 2,3 раза).

Максимальное число суицидальных попыток населения Иркутской области наблюдалось в возрастных интервалах 15–19 лет, 20–29 лет и 30–39 лет (58,6, 35,7 и 24,7 на 100 тыс. населения соответствующего возраста).

В предыдущем докладе Уполномоченного была отражена проблема учета совершенных суицидов, поскольку по данным Главного управления министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области количество зарегистрированных совершенных суицидов в 2 раза превышало число суицидов, указанных в статистиче-



ских данных Росстата. По данным ГУВД России по Иркутской области число суицидов в 2022 году составило 638, в том числе 20 – среди несовершеннолетних.

Было установлено, что причиной несоответствия данных по завершённым суицидам является отнесение части суицидов к причинам «смерти от повреждений с неопределёнными намерениями». Случаи смерти, которые не были отнесены к убийствам, самоубийствам или несчастным случаям, в случае, если доступной информации недостаточно, чтобы сделать вывод о том, является ли данный инцидент несчастным случаем, самоповреждением или насилием с целью убийства или нанесения повреждений, род смерти фиксируется в статистике как смерть от повреждений с неопределёнными намерениями.

При этом конкретный род смерти (убийство, самоубийство, несчастный случай и др.) указывается тот, который был установлен правоохранительными органами. Официальной статистической отчетностью министерства здравоохранения Иркутской области не предусмотрено формирование данных по роду смерти (убийство, самоубийство, несчастный случай и др.).

Таким образом, представляется целесообразным при планировании мер, направленных на профилактику суицидов, руководствоваться, в том числе статистическими данными Главного управления министерства внутренних дел Российской Федерации по Иркутской области, как наиболее реально отражающими картину совершенных суицидов на территории Иркутской области.

В 2021 году также обратило на себя внимание значительное увеличение (в 8 раз) количества смертей женщин в связи с родами, а также в послеродовой период (рис. 16), в связи с чем, министерству здравоохранения Иркутской области, было рекомендовано провести анализ причин материнской смертности и принять меры по их устранению.

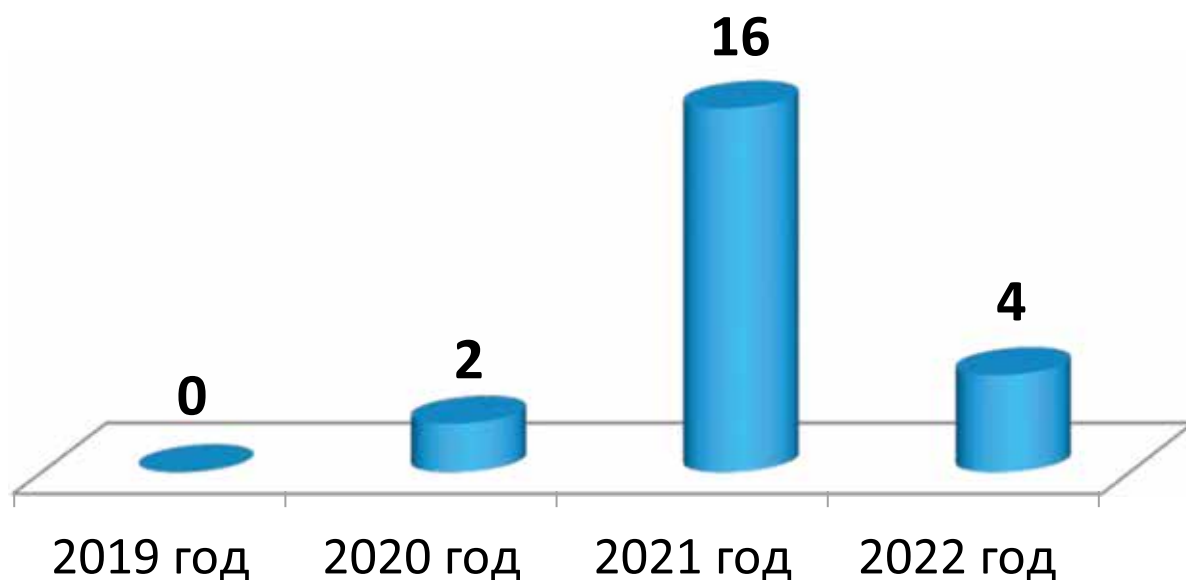


Рис. 16. Смертность по беременности, родам и в послеродовом периоде за 2019–2022 гг.

По результатам анализа, проведенного министерством здравоохранения Иркутской области, было установлено, что с учетом особенностей течения новой коронавирусной инфекции в третью волну заболевания и численности заболевшего населения, а также летальных исходов при оказании медицинской помощи в ОГБУЗ «ИГПЦ» беременным

и родоразрешенным женщинам, имела место невозможность выполнения ряда обследований с учетом оснащения и автономности учреждения, а именно, возможности обеспечить полный объем медицинской помощи в связи с необходимостью проведения пациентам бронхоскопии, ЭхоКГ, эфферентных методов лечения. Результаты принятых мер в 2022 году подробно рассмотрены в специальном докладе Уполномоченного, посвященном, в том числе указанной тематике.

Предусмотренные действующим законодательством гарантии оказания гражданам медицинской помощи на территории Иркутской области обеспечиваются посредством реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области.

В предыдущем докладе Уполномоченным отмечалось, что действующая территориальная программа в Иркутской области, в части льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан сформирована в меньшем объеме, чем это предусмотрено федеральным законодательством. В Перечне лекарственных препаратов отсутствовала 331 позиция лекарственных препаратов, что, безусловно, являлось существенным нарушением прав граждан, имеющих право на гарантированный объем оказания медицинской помощи.

По выявленным фактам, Уполномоченным Правительству Иркутской области было рекомендовано изменить подход к формированию Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области и внести в нее изменения в соответствии с требованиями действующего законодательства.

В настоящее время в Территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи³ (далее – Территориальная программа) внесены изменения в соответствии с требованиями федерального законодательства, предусматривающие, что перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты и медицинские изделия отпускаются по рецептам врачей бесплатно, а также в соответствии с перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой, соответствует утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации перечню жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Вместе с тем в указанной Территориальной программе Правительство Иркутской области определило, что обеспечение граждан Российской Федерации, проживающих на территории Иркутской области, лекарственными препаратами, в том числе по рецептам врачей бесплатно за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляется в порядке, предусмотренном, в том числе Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области», а также иными законами и подзаконными правовыми актами Иркутской области, имеющими самостоятельный предмет правового регулирования.

³ Постановление Правительства Иркутской области от 30 декабря 2022 года № 1110-пп «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».



В свою очередь следует отметить, что Закон о социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области⁴ не предусматривает порядка обеспечения бесплатными лекарственными препаратами граждан, входящих в перечень групп населения, которые подлежат такому обеспечению.

Закон о социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей⁵, на который также имеется ссылка в Территориальной программе, как на закон, определяющий порядок льготного лекарственного обеспечения, имеет самостоятельный предмет правового регулирования, регламентирующий отношения, связанные с социальной поддержкой проживающих в Иркутской области таких семей, и не определяет порядок льготного лекарственного обеспечения по перечню групп населения, установленных федеральным законодательством.

Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи⁶ определено, что обеспечение лекарственными препаратами отдельных групп осуществляется бесплатно либо с 50-процентной скидкой по рецептам врачей.

Правила отпуска лекарственных препаратов по рецептам врачей также урегулированы на уровне федерального законодательства⁷.

Таким образом, федеральным законодательством уже определён порядок обеспечения льготными лекарственными препаратами граждан, входящих в соответствующие перечни групп, который осуществляется посредством выписки в установленном порядке рецепта и осуществляемого по нему отпуска требуемого лекарственного препарата.

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья относятся *организация обеспечения* граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями⁸. При этом перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья является исчерпывающим.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы здравоохранения находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации⁹.

Субъекты Российской Федерации по вопросам совместного ведения обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения¹⁰.

Принимая во внимание, что порядок обеспечения льготными лекарственными препаратами отдельных категорий граждан определен на федеральном уровне, а также

⁴ Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области».

⁵ Закон Иркутской области от 23 октября 2006 года № 63-оз «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей».

⁶ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2022 года № 2497 «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

⁷ Часть 2, статьи 55 Федерального закона от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»; Приказ Минздрава России от 24 ноября 2021 года № 1093н.

⁸ Пункт 2 части 1 статьи 16 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

⁹ Пункт «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.

¹⁰ Статья 73 Конституции Российской Федерации.



то, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится лишь организация обеспечения граждан лекарственными препаратами, положения Территориальной программы, предусматривающие обеспечение граждан льготными лекарственными препаратами в соответствии с порядком, определенном отдельными законами Иркутской области, а также подзаконными правовыми актами, противоречит федеральному законодательству и свидетельствует об установлении такого порядка в отсутствие имеющихся полномочий.

Вышеназванные положения Территориальной программы существенным образом затрудняют реализацию прав отдельной категории граждан, проживающих на территории Иркутской области, на льготное лекарственное обеспечение.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует министерству здравоохранения Иркутской области внести изменения в Территориальную программу в части порядка обеспечения отдельных категорий граждан льготными лекарственными препаратами.

Также до настоящего времени не изменен существующий на территории Иркутской области порядок обеспечения граждан лекарственными препаратами не входящими в соответствующий стандарт медицинской помощи в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям), установленный ведомственными приказами министерства здравоохранения.

В предыдущем докладе Уполномоченным уже было обозначено, что существующий порядок обеспечения указанными лекарственными препаратами возлагает обязанности на гражданина предоставление следующих документов:

- 1) заключения главных (ведущих) специалистов по профилю заболевания министерства здравоохранения Иркутской области сроком давности не более 3 месяцев до момента направления заявления в уполномоченный орган;
- 2) решение врачебной комиссии, утвержденное руководителем медицинской организации, подведомственной министерству здравоохранения Иркутской области, о необходимости обеспечения лекарственными препаратами сроком давности не более 3 месяцев до момента направления заявления в уполномоченный орган.

При этом действующие положения законодательства не предусматривают, что решение о назначении лекарственного препарата, не входящего в соответствующий стандарт медицинской помощи или не предусмотренного соответствующей клинической рекомендацией, должно приниматься решением врачебной комиссии медицинской организации, находящейся в ведомственном подчинении министерства здравоохранения субъекта, в котором гражданин проживает.

Таким образом, ведомственный приказ министерства здравоохранения Иркутской области¹¹ в части, не позволяющей обеспечивать льготными лекарственными препаратами граждан, назначенных решениями врачебных комиссий медицинских организаций, не подведомственными министерству здравоохранения Иркутской области, не соответствует положениям федерального законодательства.

Вопрос назначения и выписывания лекарственных препаратов по торговым наименованиям, а также не входящих в стандарт медицинской помощи находится в исключительной компетенции врачебной комиссии медицинской организации, и не связан

¹¹ Приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 15 марта 2013 года № 37-мпр.



с наличием заключения главных (ведущих) специалистов по профилю заболевания, не являющихся работниками медицинской организации.

Кроме того, Положением о главном внештатном специалисте министерства здравоохранения Иркутской области¹² определены его основные функции, которыми являются, в том числе:

- участие в определении потребности в лекарственных препаратах для обеспечения пациентов 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»;
- участие в определении объективной потребности в лекарственных препаратах в рамках предоставления населению Иркутской области мер социальной поддержки в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Таким образом, в функции главного внештатного специалиста не входит решение вопросов по назначению лекарственных препаратов, не входящих в соответствующий стандарт медицинской помощи, при наличии жизненных показаний.

Наличие заключения главных (ведущих) специалистов по профилю заболевания, а равно, как и возложение на гражданина обязанности по предоставлению такого заключения, с целью его лекарственного обеспечения, является избыточной административной процедурой, препятствующей реализации права гражданина на своевременную, доступную и в полном объеме гарантированную медицинскую помощь.

Таким образом, положения ведомственных приказов министерства здравоохранения Иркутской области устанавливают дополнительные условия реализации прав граждан на льготное лекарственное обеспечение, возможность которых федеральным законодательством не предусмотрена, что является существенным нарушением их прав и законных интересов.

Учитывая изложенное, Уполномоченным рекомендуется внести в приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 15 марта 2013 года № 37-мпр, приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 15 мая 2013 года № 80-мпр изменения, исключающие дополнительные условия реализации прав граждан на льготное лекарственное обеспечение.

Вопросы соблюдения прав граждан на льготное лекарственное обеспечение находятся на особом контроле Уполномоченного. В 2022 году в адрес Уполномоченного поступило 19 обращений граждан, что несколько меньше, чем в предыдущем году (в 2021 году поступило 23 обращения).

Основной причиной обращения граждан в адрес Уполномоченного послужило несвоевременное обеспечение граждан лекарственными препаратами.

Так в сентябре, в адрес Уполномоченного обратился гр. С., страдающий онкологическим заболеванием, с просьбой оказать ему содействие в обеспечении лекарственным препаратом Энзалутамид. Согласно доводам, указанным в заявлении, с апреля 2022 года обеспечение лекарственным препаратом осуществлялось с нарушением графика приема и продолжительности.

¹² Приказ министерства здравоохранения Иркутской области от 3 октября 2016 года № 78-мпр «О Положении о главном внештатном специалисте министерства здравоохранения Иркутской области».



После вмешательства Уполномоченного министерством здравоохранения Иркутской области, а также Областным онкологическим диспансером были приняты меры по обеспечению С. требуемым лекарственным препаратом.

Еще одной причиной, побуждающей граждан обращаться в адрес Уполномоченного, является отказ в обеспечении лекарственным препаратом, входящим в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Гр. Ж., страдающий хроническим вирусным гепатитом, не смог получить назначенный ему лекарственный препарат Булевертид, поскольку он не был включен в перечень лекарственных препаратов, предусмотренных Территориальной программой.

Вместе с тем назначение указанного препарата было осуществлено главным внештатным специалистом на основании Клинических рекомендаций «Хронический вирусный гепатит D (ХВГD) у взрослых». Стоимость лечения указанным лекарственным препаратом составляет около 180000 рублей, что для гражданина, относящегося к категории инвалидов, является непосильной финансовой нагрузкой.

Кроме того, было установлено, что указанный лекарственный препарат входит в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, обеспечение которым граждан, относящихся к категории инвалидов, должно осуществляться бесплатно.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, Уполномоченным было направлено письмо в адрес министерства здравоохранения Иркутской области с просьбой принять меры по обеспечению Ж. необходимым лекарственным препаратом.

По результатам рассмотрения письма Уполномоченного, постановлением Правительства Иркутской области были внесены изменения в Территориальную программу, в том числе в части включения лекарственного препарата Булевертид в перечень лекарственных препаратов отпускаемым больным, страдающими вирусными гепатитами.

После внесения соответствующих изменений в Территориальную программу, были приняты меры по обеспечению гр. Ж. лекарственным препаратом Булевертид.

Также в адрес Уполномоченного продолжают поступать обращения граждан на несвоевременное обеспечение лекарственными препаратами в связи с особенностью проведения конкурсных процедур по их закупке.

Гр-ка Х. попросила Уполномоченного оказать содействие в обеспечении ее недееспособного сына лекарственными препаратами Депакин хроно и Топамакс, назначенные ему по жизненным показаниям решением врачебной комиссии, поскольку выписанные рецепты не обеспечиваются ввиду отсутствия лекарств в аптечной организации.

В рамках рассмотрения указанного обращения Уполномоченным было направлено письмо в адрес министерства здравоохранения Иркутской области для принятия соответствующих мер.

Из полученного ответа было установлено, что фармацевтическая компания, являющаяся производителем требуемого лекарственного препарата Топамакс, сообщила о прекращении его поставок на территорию Российской Федерации. В отношении лекарственного препарата Депакин министерством здравоохранения Иркутской области своевременно были подготовлены заявки на закупку данного лекарственного препарата. На неоднократные запросы коммерческих предложений ответов от поставщиков не поступало, ни один из проводимых аукционов на закуп указанного лекарственного препарата не состоялся.

В связи с отсутствием указанных лекарственных препаратов министерством здравоохранения Иркутской области были приняты меры по организации их аналоговой замены.

Еще одним важным элементом права на охрану здоровья является качество и доступность медицинской помощи. Удаленность проживания граждан от медицинских организаций зачастую является препятствием в получении необходимой медицинской помощи.



Ввиду этого, вопросы предоставления бесплатного проезда к месту лечения и обратно систематически являются предметом рассмотрения Уполномоченного.

Суть обращений сводится к тому, что специализированная медицинская помощь гражданам с различными патологиями, в том числе со злокачественными новообразованиями, в основном предоставляется в учреждениях областного центра (в городе Иркутске). Потребность указанной категории граждан в периодических выездах в город Иркутск является достаточно высокой, при этом оплата проезда происходит за счет самих граждан.

Талон № 2, предоставляемый гражданам в целях обеспечения их специальными талонами или именными направлениями на бесплатное получение проездных документов к месту лечения и обратно, выдается исключительно при предоставлении специализированной медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти.

При этом необходимо отметить, что лечащим врачом направление для оказания специализированной медицинской помощи в федеральных медицинских организациях выдается при определенных условиях, в том числе при необходимости применения методов лечения, не выполняемых в медицинских организациях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения¹³.

Таким образом, складывается такая ситуация, что оказание специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в федеральных медицинских организациях возможно при условии исчерпания возможностей областной системы здравоохранения. При этом областная система здравоохранения, в силу указанных обстоятельств, является труднодоступной.

По мнению Уполномоченного, существующий порядок, предусматривающий направление инвалидов, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в целях обеспечения их бесплатным проездом к месту лечения и обратно, в медицинские организации, подведомственные исключительно федеральным органам исполнительной власти, противоречит положениям федеральных законов, гарантирующих право бесплатного проезда инвалидов, а также сопровождающих их лиц, к месту лечения и обратно, вне зависимости от ведомственной подчиненности медицинской организаций.

Учитывая изложенное, Уполномоченным направлено письмо в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н.Москальковой, с просьбой рассмотреть возможность инициирования внесения изменений в порядок, предусматривающих возможность выдачу направления, а также талона № 2 инвалидам в медицинские организации, подведомственные исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации в целях реализации их гарантированного федеральным законодательством права на бесплатный проезд к месту лечения и обратно.

По информации, предоставленной Т.Н.Москальковой, учитывая социальную значимость обозначенной темы, ею направлены письма в заинтересованные ведомства, общественные организации, заместителю председателя комитета Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов для рассмотрения указанного вопроса.

¹³ Приказ Минздрава России от 2 декабря 2014 года № 796н «Об утверждении Положения об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи»



В настоящее время работа в данном направлении продолжается и находится на особом контроле Уполномоченного.

В 2022 году в поле зрения Уполномоченного оказались вопросы соблюдения прав граждан при оказании паллиативной медицинской помощи.

В рамках рабочей поездки Уполномоченным был осуществлен выезд в Бирюльскую участковую больницу областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Качугская районная больница» (далее – Бирюльская больница).

Уполномоченным было установлено, что в отделении паллиативной медицинской помощи, являющемся структурным подразделением указанного учреждения здравоохранения (далее – отделение), находилось 11 человек. Длительность пребывания пациентов в указанном отделении составляла от 2 месяцев до 9 лет.

При этом следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством основанием для оказания гражданину паллиативной медицинской помощи, является медицинское заключение о наличии медицинских показаний для оказания паллиативной медицинской помощи.

Вместе с тем решение (заключение) о наличии медицинских показаний для оказания паллиативной медицинской помощи в отношении лиц, находящихся в отделении, не принималось, в том числе по причине отсутствия медицинских показаний для оказания такой медицинской помощи, что свидетельствует об отсутствии правовых оснований для нахождения граждан в этом отделении.

Фактически граждане пребывали в указанном отделении длительное время по социальным показаниям, в связи с невозможностью осуществлять самообслуживание и нуждались в переводе в организации социального обслуживания.

На территории Иркутской области действует Порядок взаимодействия медицинских организаций, организаций социального обслуживания, общественных организаций и иных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере охраны здоровья граждан, при оказании гражданам паллиативной медицинской помощи.

В рамках указанного Порядка на медицинские организации, а также на организации социального обслуживания, возложена обязанность по межведомственному взаимодействию при оказании гражданам паллиативной медицинской помощи в целях оперативного решения вопросов о предоставлении пациенту мер социальной поддержки, в том числе по установлению группы инвалидности.

Так медицинская организация в целях организации социального обслуживания, осуществляет направление обращения о необходимости предоставления социального обслуживания пациенту, полностью или частично утратившему способность либо возможность осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности.

В нарушение указанных норм, Бирюльской больницей межведомственное взаимодействие с организациями социального обслуживания не осуществлялось, соответствующие обращения о необходимости предоставления социального обслуживания пациентам, утратившим способность к самообслуживанию, не направлялись, меры по содействию пациентам в медицинском освидетельствовании в целях установления группы инвалидности не принимались.

Выявленные факты свидетельствуют о существенном нарушении прав граждан на надлежащую медицинскую помощь, на своевременное предоставление мер социальной защиты (поддержки), приводящих к снижению качества жизни.

По выявленным фактам Уполномоченным направлено заключение в адрес министерства здравоохранения Иркутской области.



По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного, министерством здравоохранения Иркутской области вынесено предписание в адрес Качугской районной больницы в части деятельности отделения паллиативной медицинской помощи.

Кроме того, при посещении паллиативного отделения Бирюльской районной больницы Уполномоченным были выявлены существенные нарушения имущественных прав пребывающих в нем граждан, в связи с чем, направлено соответствующее сообщение в правоохранительные органы. По результатам проведенной проверки в отношении сотрудников учреждения возбуждено уголовное дело.

Выявленные Уполномоченным факты, безусловно, свидетельствуют о необходимости обеспечения надлежащего ведомственного контроля со стороны министерства здравоохранения Иркутской области при оказании гражданам паллиативной медицинской помощи в соответствующих отделениях лечебных учреждений, особенно находящихся в отдаленных муниципальных образованиях, принятия мер по недопущению длительного нахождения нуждающихся в социальном обслуживании граждан в медицинских учреждениях, их своевременному переводу в учреждения социального обслуживания.

Например, по сведениям министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области количество граждан, нуждающихся в переводе из медицинских организаций на 1 января 2023 года, составила 45 человек, из них 1 с паллиативным статусом. По информации министерства здравоохранения Иркутской области, лиц указанной категории – 65 человек.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует министерству здравоохранения Иркутской области организовать работу по предоставлению паллиативной медицинской помощи, в том числе в рамках межведомственного взаимодействия в строгом соответствии с требованиями действующего законодательства, обеспечить надлежащий ведомственный контроль за указанной деятельностью.

Также проблемы межведомственного взаимодействия были выявлены Уполномоченным и между организациями здравоохранения и учреждениями медико-социальной экспертизы.

Во время посещения Уполномоченным отделения социальной адаптации Братского дома-интерната для престарелых и инвалидов была выявлена гр-ка К., которой была проведена ампутация правой ноги, при этом инвалидность (на момент посещения) установлена не была.

При выяснении обстоятельств несвоевременного установления К. группы инвалидности и проведения реабилитационных мероприятий было установлено, что в мае 2022 года гр-ке К. была проведена ампутация правой ноги, при этом врачебной комиссией медицинской организации К. на медико-социальную экспертизу направлена не была.

Вместе с тем правилами признания лица инвалидом, действующими на момент проведения ампутации, установлено, что граждане, находящиеся на лечении в стационаре в связи с операцией по ампутации конечности, имеющие определенные указанными правилами дефекты и нуждающиеся в первичном протезировании, направляются на медико-социальную экспертизу в срок, не превышающий 3 рабочих дней после проведения указанной операции.

Однако действующие требования законодательства медицинской организацией выполнены не были, в связи с чем, К. была лишена права на установление группы инвалидности, а также на своевременное проведение реабилитационных мероприятий.

По выявленному факту Уполномоченным направлено письмо в адрес министерства здравоохранения Иркутской области, по результатам рассмотрения которого установлено неэффективное взаимодействие между медицинскими организациями, главному врачу предписано усилить контроль за своевременным решением указанных вопросов.

Учитывая изложенное, министерству здравоохранения Иркутской области в рамках ведомственного контроля рекомендуется организовать работу медицинских организаций по направлению граждан, находящихся на лечении в стационаре в связи с операцией по ампутации конечности, на медико-социальную экспертизу с соблюдением установленных федеральным законодательством сроков.

Ежегодно возрастает потребность граждан в оказании психиатрической помощи.

Вместе с тем с 2019 года в психиатрической службе Иркутской области количество круглосуточных коек уменьшилось на 383.

В 2020 году в Иркутской областной клинической психиатрической больнице № 1 проведено перераспределение коек. В связи с уменьшением поступления плановых больных в детские отделения, койки детских отделений были уменьшены и увеличены койки отделений принудительного лечения общего типа с 65 до 69, также были увеличены койки женского отделения для принудительного лечения с 40 до 44, в 2021–2022 годах коечный фонд не изменился.

№ п/п	Наименование показателей	Стационар круглосуточного пребывания			
		2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
1.	Количество коек, из них Принудительного лечения	800 440	800 460	800 460	800 460
2.	Количество поступивших, из них на принудительное лечение	3136 183	2097 141	2682 195	2597 190
3.	Выписано больных, из них с принудительного лечения	3185 134	2233 158	2615 144	2548 168
5.	Средняя длительность пребывания выписанного больного принудительного лечения	1239	1435	1302	1145
6.	Состоит на конец отчетного периода на принудительном лечении	573	537	588	610

Таблица 2. Показатели деятельности отделений принудительного лечения за 2019–2022 годы

Количество поступивших пациентов на принудительное лечение в 2022 году увеличилось по сравнению с 2020 годом на 35%.

Количество выбывших пациентов, находившихся на принудительном лечении в 2019–2022 годы, изменялось незначительно (2019 г. – 134, 2020 г. – 158, 2021 г. – 144, 2022 г. – 168).

Высокие показатели средней длительности пребывания больного на принудительном лечении (2019 г. – 1239, 2020 г. – 1435, 2021 г. – 1302, 2022 г. – 1145), связаны с более строгим подходом судов к прекращению принудительного лечения и выписке данного контингента больных, а также увеличением доли пациентов, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

Показатели количества поступивших, выписанных человек, а также длительности пребывания на лечении свидетельствуют о тенденции увеличения потока поступающих на принудительное лечение. В настоящее время лимит наполнения отделений принудительного лечения превышен **на 150 человек**.

Количество несовершеннолетних детей, находящихся на принудительном лечении на конец 2022 года, составляет 15 человек, из них в стационаре общего типа – 10, специализированного типа – 5.

В связи с имеющимися на рассмотрении Уполномоченного обращениями граждан, получающих психиатрическую помощь, а также их законных представителей, Уполномоченным проведены выездные мероприятия в целях ознакомления с условиями ее оказания.



При посещении Иркутской областной клинической психиатрической больницы № 1 было установлено, что несовершеннолетние лица, которым назначены принудительные меры медицинского характера, размещаются совместно со взрослыми пациентами. Обратила на себя внимание чрезмерная уплотненность отделения, размещение пациентов на двухъярусных кроватях, а также в коридорах, личное пространство пациентов фактически ограничено площадью спального места.

С учетом того, что оказание такого вида психиатрической помощи имеет специфику и осуществляется на протяжении длительного периода времени, исчисляемого годами, создание условий, отвечающих принципам гуманности и соблюдения прав человека, приобретают дополнительную значимость.

По выявленным фактам Уполномоченным было направлено письмо в министерство здравоохранения Иркутской области с просьбой принять меры по организации дополнительных отделений с целью размещения лиц, которым назначено судом применение мер медицинского характера, создание надлежащих условий для их пребывания.

Было установлено, что в рамках принятия мер по организации дополнительных отделений для лиц, находящихся на принудительном лечении, в 2019 году было получено положительное заключение государственной экспертизы на строительство лечебного корпуса № 3 на 180 коек ОГКУЗ «Иркутская областная психиатрическая больница № 2» в д.Сосновый Бор Иркутского района. Общая площадь планируемого здания составляет 12004,96 кв.м.

В рамках подготовки проекта Федерального бюджета на 2023 и на плановый период 2024 и 2025 годов Правительство Иркутской области представило в Министерство здравоохранения Российской Федерации бюджетную заявку на софинансирование строительства объектов здравоохранения, в том числе на строительство указанного лечебного корпуса.

С целью приведения в соответствие с требованиями санитарно – эпидемиологического законодательства условий для лечения пациентов, к которым применены принудительные меры медицинского характера в виде оказания специализированной психиатрической помощи¹⁴, министерством здравоохранения Иркутской области также утвержден план мероприятий по формированию отделений для реализации принудительных мер медицинского характера общего типа в ОГКУЗ «Иркутская областная клиническая психиатрическая больница № 1», ОГКУЗ «Иркутская областная психиатрическая больница № 2» (далее – Дорожная карта).

Мероприятиями Дорожной карты предусмотрено перепрофилирование пограничного отделения № 13 ОГКУЗ «Иркутская областная клиническая психиатрическая больница № 1» и общепсихиатрического отделения № 4 ОГКУЗ «Иркутская областная психиатрическая больница № 2» в отделения для лечения пациентов, к которым применены принудительные меры медицинского характера в виде оказания специализированной психиатрической помощи в стационарных условиях общего типа на 60 коек в каждой медицинской организации.

С 1 февраля 2023 года в Иркутской областной клинической психиатрической больнице № 1 такие мероприятия были проведены. Отделение пограничных состояний было перепрофилировано, в результате чего высвободилось 65 коек для лиц, находящихся на принудительном лечении.

¹⁴ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 24 декабря 2020 года № 44 «Об утверждении санитарных правил СП 2.1.3678–20 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта, а также условиям деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение работ или оказание услуг».



В настоящее время вопрос содержания лиц, находящихся в медицинских организациях на принудительном лечении, находится на особом контроле Уполномоченного до его разрешения.

При рассмотрении обращений лиц, к которым применены принудительные меры медицинского характера, их законных представителей, установлено, что отсутствие федерального регулирования исполнения постановлений суда об их назначении не способствует единообразному подходу при решении многих практических вопросов реализации этой меры уголовно-правового характера.

Статьей 13 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» также определено, что принудительные меры медицинского характера применяются по решению суда в отношении лиц, страдающих психическими расстройствами, совершивших общественно опасные деяния, по основаниям и в порядке, установленным Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Осуществляются эти меры в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, оказывающих психиатрическую помощь.

Согласно мнению Верховного Суда Российской Федерации, отраженному в постановлении Пленума ВС РФ от 3 марта 2015 года № 9, суд указывает вид принудительной меры медицинского характера, однако определение конкретного психиатрического учреждения, где должно проводиться лечение, относится к компетенции органов исполнительной власти субъекта РФ в сфере здравоохранения.

Приказом министерства здравоохранения Иркутской области от 10 июля 2015 года № 71-мпр «Об организации оказания первичной медико-санитарной и специализированной психиатрической медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области» определено, что лечение лиц в стационарных условиях, подлежащих принудительному лечению общего и специализированного типов по определению судов осуществляется в ОГКУЗ «Иркутская областная клиническая психиатрическая больница № 1» и пациентов с психическими расстройствами с сопутствующим заболеванием «туберкулез», в том числе находящихся на принудительном лечении общего типа, – в ОГКУЗ «Иркутская областная психиатрическая больница № 2».

По сложившейся в Иркутской области правоприменительной практике, если в период расследования и рассмотрения дела судом, лицо не помещено в стационар, то постановление суда направляется для исполнения в лечебное учреждение общей практики по месту постоянного жительства лица, подвергнутого мерам медицинского характера. В каком порядке и в какие сроки определяется в таком случае конкретное психиатрическое учреждение, кем и каким образом обеспечивается доставление лица к месту прохождения лечения не ясно.

Действующая Инструкция об организации взаимодействия органов здравоохранения и органов внутренних дел Российской Федерации по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами, утвержденная приказом Минздрава РФ № 133, МВД РФ № 269 от 30 апреля 1997 года «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами» также не дает ответа на возникшие вопросы. На практике неполнота правового регулирования влечет за собой несвоевременное применение мер медицинского характера к лицам, совершившим общественно-опасные деяния, которые без надлежащей медицинской помощи могут представлять опасность для себя и окружающих.

К Уполномоченному обратился П., замещающий должность психиатра в районной больнице, сообщив, что незаконно привлекается к уголовной ответственности за халатность. П. по-



яснил, что городским судом к Б., совершившему общественно опасное деяние — насильственные действия сексуального характера в отношении лица, не достигшего четырнадцати лет, применены меры медицинского характера в виде принудительного лечения в психиатрическом стационаре общего типа. Постановление суда направлено для исполнения в районную больницу, которая не отнесена к учреждениям, реализующим такие меры медицинского характера и в компетенцию психиатра городской больницы не входит доставление Б. и других лиц, в случае применения к ним аналогичных мер, в лечебное учреждение.

С доводами П. нельзя не согласиться. В конечном итоге их обоснованность была подтверждена и правоохранительными органами, уголовное преследование П. прекращено. В то же время нельзя не принимать во внимание, что отсутствие четко обозначенного порядка исполнения решения суда повлекло за собой несвоевременное применение к Б. назначенных ему мер, и, как следствие, совершение им нового общественно опасного деяния.

Уполномоченный полагает возможным и необходимым рекомендовать министерству здравоохранения Иркутской области принять необходимые меры по урегулированию на региональном уровне вопросов исполнения постановлений суда о применении мер медицинского характера с разработкой последовательности действий сотрудников подведомственных учреждений, сроков их исполнения при поступлении таких судебных решений.

2.3. Право на социальное обеспечение

Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 181-ФЗ) определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

По официальной информации Федерального казенного учреждения «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Иркутской области» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее — Учреждение) по состоянию на 1 января 2022 года в Иркутской области проживает 1 782 628 граждан в возрасте 18 лет и старше. По данным ФГИС «Федеральный реестр инвалидов» на 1 января 2023 года в Иркутской области зарегистрировано 192 949 инвалидов в возрасте 18 лет и старше, их доля от общей численности населения составляла 10,8%.

В 2022 году в Учреждении всего проведено 64 266 медико-социальных экспертиз (2021 г. — 60 781; 2020 г. — 50 642), темп прироста с 2020 года составил 26,9% (с 2021 г. составил 5,7%), подробная информация представлена в табл. 3. Рост показателя объясняется изменением эпидемиологической ситуации в регионе и, как следствие, увеличением доступности медицинской помощи, в том числе обследования в профильных отделениях областного центра, что повлекло увеличение количества направлений на МСЭ. Кроме того, до 01.07.2022 г., при отсутствии направления на МСЭ продолжалось автоматическое продление инвалидности на 6 месяцев гражданам, срок переосвидетельствования которых наступал в период действия Временного порядка признания лица инвалидом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 1697 от 16 октября 2020 года (далее — Временный порядок).

По этой же причине отмечается увеличение числа освидетельствований первичными бюро в 2022 году. Всего — 61 975, из них 55 549 — гражданам в возрасте 18 лет и старше и 6 426 — детям до 18 лет.



Годы	Всего освидетельствовано	из них в режиме работы	
		Главного бюро МСЭ	первичного бюро
2020	50642	2143	48499
2021	60781	2479	58302
2022	64266	2291	61975

Таблица 3. Динамика числа освидетельствованных в ФКУ «ГБ МСЭ Иркутской области» Минтруда России в 2020–2022 гг.

Отчетный период показал, что вопросы, с которыми гражданам пришлось обращаться за помощью к Уполномоченному по вопросам социального обеспечения, в 2022 году продолжают оставаться актуальными.

В соответствии с действующим законодательством¹⁵ гражданин направляется на медико-социальную экспертизу (далее – МСЭ), медицинской организацией независимо от ее организационно-правовой формы в соответствии с решением врачебной комиссии при наличии данных, подтверждающих стойкое нарушение функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, после проведения всех необходимых диагностических, лечебных и реабилитационных мероприятий с письменного согласия гражданина (его законного или уполномоченного представителя) на направление и проведение МСЭ.

Вместе с тем, как показывает практика, продолжают иметь место нарушения со стороны медицинских организаций в части направления обратившихся граждан на МСЭ.

В 2022 году в защиту прав и законных интересов своей матери гр-ки Т., к Уполномоченному обратилась гр-ка К.

Мать заявителя является инвалидом первой группы по профилю «нефрология». В мае текущего года гр-ка Т. сломала шейку бедра; полученная травма привела ее к обездвиживанию, в связи с чем, требовалась корректировка индивидуальной программы реабилитации и абилитации гр-ки Т. с целью получения необходимых технических средств реабилитации (далее – ТСР). Однако, с августа 2022 года, в связи с недостаточной организацией в Медсанчасти ИАПО процедуры направления гражданина на врачебную комиссию, решение о направлении гр-ки Т. на медико-социальную экспертизу не было принято, ее индивидуальная программа реабилитации не скорректирована, необходимые технические средства реабилитации не предоставлены.

В целях защиты нарушенного права матери заявителя, Уполномоченным направлен запрос в министерство здравоохранения Иркутской области.

По результатам рассмотрения запроса, министерство информировало о проведенной проверке в отношении ОГАУЗ «МЕДСАНЧАСТЬ ИАПО» и о подготовке направления в бюро медико-социальной экспертизы для внесения изменений в индивидуальную программу реабилитации и абилитации гр-ки Т. Главному врачу ОГАУЗ «МЕДСАНЧАСТЬ ИАПО» предписано взять на особый контроль внесение изменений в индивидуальную программу реабилитации и абилитации граждан (далее – ИПРА).

Указанные действия в дальнейшем позволили скорректировать гр-ке Т. ИПРА, и получить необходимые ТСР.

В отчетном периоде к Уполномоченному поступали обращения как от лиц, уже имеющих инвалидность, так и от лиц, еще не признанных инвалидами.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом», действовавшим до 30.06.2022 г., Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2022 года № 588 «О признании лица инвалидом» (с 01.07.22 г.).



К Уполномоченному поступило обращение гр. П с просьбой оказать содействие в прохождении МСЭ, установлении группы инвалидности. Как следовало из обращения, заявитель обратился в Хомутовскую участковую больницу с заявлением о направлении на медико-социальную экспертизу. После трех месяцев ожидания, представленные гр. П. в медицинскую организацию документы, были возвращены без какого-либо объяснения.

В ходе работы, проведенной Уполномоченным, Хомутовской участковой больницей для заявителя был выделен служебный транспорт для проведения обследования, по результатам которого сформирован пакет документов на медико-социальную экспертизу с целью установления группы инвалидности и разработки ИПРА.

С учетом изложенного, Уполномоченный рекомендует министерству здравоохранения Иркутской области усилить контроль за качеством подготовки и своевременностью направления подведомственными медицинскими организациями в учреждения медико-социальной экспертизы документов, необходимых для установления инвалидности.

Говоря о показателях инвалидности взрослого населения Иркутской области, следует отметить, что в 2022 году впервые признаны инвалидами – 11385 граждан в возрасте 18 лет и старше (в 2021 году – 9759, в 2020 году – 10381). При этом доля впервые признанных инвалидами из числа граждан, впервые освидетельствованных с целью установления инвалидности, в анализируемом периоде составила – 93,9%, в 2021 году – 94,3%; 2020 году – 93,2% (табл. 4).

Интенсивный показатель первичной инвалидности (ИППИ) взрослого населения Иркутской области составил в 2022 году – 63,9 на 10 тысяч населения, в 2021 году – 54,3 на 10 тысяч населения, в 2020 году – 57,3 на 10 тысяч населения.

В 2022 году с учетом автоматического продления повторно признано инвалидами 34711 граждан в возрасте 18 лет и старше, в 2021 году – 32553; в 2020 году – 20919. Уровень повторной инвалидности составил 194,7 на 10 тысяч населения (в 2021 году – 181,1; в 2020 году – 115,5).

В возрастной структуре первичной инвалидности сохраняется преобладание доли лиц пенсионного возраста – 60,2%. При этом отмечается незначительное снижение доли лиц трудоспособного возраста по сравнению с 2020 годом с 44,0% до 39,8%.

Годы	Всего признано инвалидами		в том числе					
			трудоспособного (до 54 лет жен., до 59 лет муж.)			пенсионного возраста (55 лет и старше для жен., 60 лет и старше для муж.)		
	абс.	уровень	абс.	%	уровень	абс.	%	уровень
2020	10381	57,3	4567	44,0	36,5	5814	56,0	103,8
2021	9759	54,3	4193	43,0	33,9	5566	57,0	99,2
2022	11385	63,9	4531	39,8	36,9	6584	60,2	123,6

Таблица 4 Распределение впервые признанных инвалидами в возрасте 18 лет и старше по возрастным группам, Иркутская область, 2020–2022 годы (абс.,%, уровень на 10 тысяч населения соответствующего возраста)

На протяжении трех анализируемых лет уровень первичной инвалидности у мужчин остается более высоким, чем у женщин.



Группы инвалидности Год	Первая группа			Вторая группа			Третья группа		
	абс.	%	уровень	абс.	%	уровень	абс.	%	уровень
2020	2718	26,2	15,0	3610	34,8	19,9	4053	39,0	22,4
2021	2638	27,0	14,7	3608	37,0	20,1	3513	36,0	19,5
2022	2980	26,2	16,7	4229	37,1	23,7	4176	36,7	23,4

Таблица 5 Распределение впервые признанных инвалидами в возрасте 18 лет и старше по группам инвалидности, Иркутская область, 2020–2022 годы (абс.,%, уровень на 10 тыс. взрослого населения)

Среди впервые признанных инвалидами преобладает доля инвалидов со второй группой инвалидности.

Уровни первичной инвалидности взрослого населения в городских поселениях стабильно выше, чем в сельских:

- в городских поселениях в 2022 году – 65,4; в 2021 году – 56,3; в 2020 году – 60,5 на 10 тысяч городского населения;
- в сельских поселениях в 2022 году – 58,1; в 2021 году – 46,7; в 2020 году – 45,2 на 10 тысяч сельского населения.

Показатели Классы Болезней	ВПИ (абс.)			ИПГИ (на 10 тыс. взрослого населения)			Удельный вес (%)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Всего	10381	9759	11385	57,3	54,3	63,9	100,0	100,0	100,0
Злокачественные новообразования	3487 ₍₁₎	3506 ₍₁₎	4050 ₍₁₎	19,2	19,5	22,7	33,6	36,0	35,6
Болезни системы кровообращения	2635 ₍₂₎	2191 ₍₂₎	2611 ₍₂₎	14,5	12,2	14,6	25,4	22,5	22,9
Болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани	799 ₍₃₎	782 ₍₃₎	917 ₍₃₎	4,4	4,4	5,1	7,7	8,0	8,1
Болезни нервной системы	510 ₍₆₎	494 ₍₆₎	609 ₍₄₎	2,8	2,7	3,4	4,9	5,1	5,3
Психические расстройства и расстройства поведения	553 ₍₄₋₅₎	513 ₍₄₎	517 ₍₅₋₆₎	3,1	2,9	2,9	5,3	5,3	4,5
Последствия травм, отравлений и других воздействий внешних причин	555 ₍₄₋₅₎	501 ₍₅₎	510 ₍₃₋₆₎	3,1	2,8	2,9	5,3	5,1	4,5
Болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ)	368	247	290	2,0	1,4	1,6	3,5	2,5	2,5
Туберкулез	120	104	88	0,7	0,6	0,5	1,2	1,0	0,8

Таблица 6 Ведущие нозологические причины первичной инвалидности взрослого населения Иркутской области в 2020–2022 гг., (абс., уровень на 10 тыс. населения,%)

Как видно из таблицы 6, основной патологией, формирующей первичную инвалидность у взрослых, остаются злокачественные новообразования. На втором ранговом месте болезни системы кровообращения, болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани на третьем месте. Впервые, в 2022 году, четвертое ранговое место занимают болезни нервной системы, в предыдущие годы занимавшие шестое ранговое место в нозологической структуре. Пятое-шестое ранговые места в 2022 году делят



психические расстройства и расстройства поведения и последствия травм, отравлений и других внешних воздействий. В структуре первичной инвалидности Иркутской области продолжают снижаться показатели инвалидности вследствие туберкулеза.

В 2022 году в 716 ИПРА инвалида (в 2021 году – 519, в 2020 году – 299) дано рекомендаций по оснащению специального рабочего места для трудоустройства инвалида, из них:

- для инвалидов по зрению – 264 (в 2021 году – 112, в 2020 году – 3) рекомендаций;
- для инвалидов по слуху – 112 (в 2021 году – 84, в 2020 году – 48) рекомендаций;
- с нарушением опорно-двигательного аппарата, с использованием кресла-коляски – 219 (в 2021 году – 173, в 2020 году – 134) рекомендаций;
- с прочими нарушениями – 48 (в 2021 году – 97, в 2020 году – 78) рекомендаций.

Одним из важнейших документов, разработанных на основе нормативно-правовых актов медико-социальной экспертизы, включающих в себя комплекс оптимальных для человека с инвалидностью реабилитационных мероприятий, является ИПРА, содержащая отдельные виды, формы, объемы, сроки и порядок реализации медицинских, профессиональных и других реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию нарушенных или утраченных функций организма, восстановление, компенсацию способностей человека с инвалидностью к выполнению определенных видов деятельности, включающая все мероприятия, технические и иные средства реабилитации и услуги, необходимые человеку с инвалидностью для ведения полноценной независимой жизни.

В Учреждении в 2022 году инвалидам в возрасте 18 лет и старше разработано 47481 ИПРА инвалида (в 2021 году – 43761, в 2020 году – 34390).

Всего ИПРА инвалида с заключениями о нуждаемости в мерах профессиональной реабилитации или абилитации у 24421 инвалидов, что составило 51,4% от числа разработанных ИПРА (в 2021 году – 22241 (50,8%), в 2020 году – 15828 (46,0%).

Годы	Инвалидам		
	I группы	II группы	III группы
2020 г.	848	6093	8887
2021 г.	1165	8407	12669
2022 г.	1342	9378	13701

Таблица 7 Распределение ИПРА с заключениями о нуждаемости в мерах профессиональной реабилитации или абилитации по группам инвалидности, 2020–2022

В рамках профессиональной реабилитации или абилитации нуждаемость в профессиональной ориентации определена у 17956 инвалидов – 37,8% случаев (в 2021 году – 15612 (35,6%), в 2020 году – 11274 (32,8%)); в содействии в трудоустройстве – 22912 (48,2%) (в 2021 году – 20415 (46,6%), в 2020 году – 14411 (41,9%)).

До 30.06.2022 г. в Учреждение обратились 142 гражданина с целью установления инвалидности со справками об отказе в направлении на МСЭ, выданными медицинскими организациями. При первичном обращении специалистами бюро составлены программы дополнительного обследования (далее – ПДО) и проведения реабилитационных или абилитационных мероприятий, после выполнения которых рассмотрен вопрос о наличии ограничений жизнедеятельности.

В 54 случаях принято решение после выполнения ПДО и повторного обращения: установлена группа инвалидности в 17 случаях, категория «ребенок-инвалид» в 3 случаях, в 34 случаях выявлены незначительные нарушения функций организма, не приводящие к ограничению основных категорий жизнедеятельности, что не является

основанием для установления инвалидности. В 88 случаях ПДО не были выполнены до 01.07.2022 г.

Кроме того, в 12 случаях установлена инвалидность после выполнения ПДО, разработанных в 2021 году, а выполненных в 2022 году.

Одним из острых вопросов в указанной сфере, в 2022 году в деятельности Уполномоченного, являлся вопрос обеспечение инвалидов техническими средствами (изделиями) реабилитации.

Немалая доля обращений, поступивших к Уполномоченному, касалась жалоб лиц, которым была установлена соответствующая группа инвалидности, на необеспечение техническими средствами реабилитации.

Практика проведения мероприятий по реабилитации, а также предоставления социальных услуг инвалидам исходя из имеющихся возможностей исполнительных органов государственной власти, ответственных за реализацию таких мероприятий, а не наличия индивидуальных потребностей инвалида, уже имела место в предыдущие годы, на чем Уполномоченным в ежегодном докладе за 2021 год заострялось особое внимание. Кроме того, Уполномоченным указывалось на неполноту правового регулирования механизма реализации мероприятий в рамках социальной реабилитации и предоставления социальных услуг.

Отчетный период не стал исключением, проблемы, затронутые Уполномоченным в предыдущем докладе, остались неразрешенными.

В 2022 году к Уполномоченному, по-прежнему, продолжали поступать жалобы инвалидов по вопросам обеспечения ТСП и ПОИ (протезно-ортопедическими изделиями).

Так к Уполномоченному обратился гр. С., являющийся инвалидом II группы, с жалобой на необеспечение протезно-ортопедическим изделием.

В соответствии с ИПРА гр. С. подлежит обеспечению техническим средством реабилитации – протезом голени модульным (далее – протез голени). В рамках реализации своего права на обеспечение техническим средством реабилитации, заявитель, 9 июня 2022 года, обратился в адрес Государственного учреждения – Иркутского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС) с заявлением об обеспечении его протезом голени, поскольку ранее выданный протез пришел в негодность. Между тем ФСС заявителя протезом голени не обеспечил.

По результатам анализа фактов, изложенных в обращении заявителя, а также приложенных к нему документов, Уполномоченным было направлено заключение в адрес ФСС о необходимости принять меры по обеспечению заявителя необходимым техническим средством реабилитации.

Согласно полученному ответу ФСС, обеспечение заявителя протезом голени в настоящее время не представляется возможным, поскольку для обеспечения инвалидов ТСП, ФСС ежегодно межбюджетными трансфертами из федерального бюджета выделяют средства в соответствии с федеральным законом о бюджете на соответствующий календарный год.

Согласно Правилам предоставления бюджету ФСС межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на предоставление инвалидам технических средств реабилитации и услуг, обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, услугами, включая расходы на осуществление указанных полномочий¹⁶, распределение межбюджетных

¹⁶ утверждены приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 января 2015 года № 52н.



трансфертов должно осуществляться региональными отделениями ФСС пропорционально потребности конкретного вида технического средства реабилитации в общем объеме потребности и во всех видах технических средств реабилитации.

Территориальные органы ФСС производят обеспечение протезно-ортопедическими изделиями с учетом даты подачи заявления и количества граждан, нуждающихся в их обеспечении.

Таким образом, обязательства Фонда и его территориальных органов, исполняемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, ограничены объемом средств, перечисленных Фонду из федерального бюджета. Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Учитывая изложенное, в целях восстановления права инвалида на обеспечение ТСП, Уполномоченным было принято решение о защите его прав и законных интересов в судебном порядке, путем подачи административного искового заявления о признании бездействия Отделения ФСС незаконным, обязанности разместить извещение о закупке технического средства реабилитации в порядке и сроки, предусмотренные действующим законодательством.

Следует отметить, что обязанность по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации не может быть поставлена в зависимость от наличия или отсутствия финансирования таких расходов, иное означало бы возможность фактического лишения инвалидов гарантированных им Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством прав в сфере социальной защиты.

В административном исковом заявлении Уполномоченный указал, что ссылки Отделения ФСС на тот факт, что обеспечение ТСП осуществляется в порядке очередности, не соответствует положениям действующего законодательства, поскольку очередность предоставления инвалидам технических средств реабилитации не предусмотрена.

Решением Кировского районного суда г. Иркутска от 16 ноября 2022 года иски требования в защиту прав гр. С. были удовлетворены в полном объеме.

Таким образом, при содействии Уполномоченного право инвалида на обеспечение ТСП было восстановлено.

С аналогичной жалобой, по вопросу ненадлежащего обеспечения ТСП (абсорбирующим бельем), к Уполномоченному в 2022 году обратился гр. Л.

В ходе рассмотрения обращения было установлено, что гр. Л. состоит на учете, подлежит обеспечению ТСП, в том числе, впитывающими простынями (пеленками), подгузниками для взрослых.

В соответствии с Порядком обеспечения инвалидов ТСП и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями¹⁷, обеспечение инвалидов ТСП, производится в соответствии с ИПРА и заявлением в адрес регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации.

Уполномоченным был направлен запрос в Отделение ФСС, по информации которого поставка технических средств реабилитации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) на основании заключенных государственных контрактов на поставку технических средств реабилитации.

¹⁷ Утверждены постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2008 года № 240.



В связи с этим Территориальные органы ФСС в целях соблюдения равных прав граждан в соответствии с требованиями статьи 17 Конституции Российской Федерации, запрещающей осуществление прав и свобод человека посредством нарушения прав и свобод других лиц, производят обеспечение ТСП с учетом даты подачи заявления и пропорционально количеству граждан, нуждающихся в обеспечении ТСП ежедневного использования.

По результатам проведенной Уполномоченным работы над обращением, права гр. Л. на получение технических средств реабилитации (абсорбирующего белья) были полностью восстановлены,

Вместе с тем проблема обеспечения других инвалидов ТСП, столкнувшихся с подобной ситуацией, остается нерешенной.

Говоря о потребности в финансировании, необходимой для полного обеспечения инвалидов ТСП и ПОИ, следует отметить, что по информации ОСФР по Иркутской области потребность в бюджетных ассигнованиях для полного обеспечения ТСП и ПОИ на 31.12.2022 г. составила 1 051 223,7 тыс. рублей.

Бюджетные ассигнования на 2022 год выделены на сумму 727 992,5 тыс. рублей, из них:

- 639 651,8 тыс. рублей на закупку ТСП, ПОИ и плату услуг;
- 88 118,7 тыс. рублей на выплату компенсации за самостоятельно приобретенные ТСП, ПОИ, оплаченные услуги, в том числе на предоставление электронных сертификатов – 14 122,3 тыс. рублей;
- 222,0 тыс. рублей на оплату банковских услуг (услуг почтовой связи) по перечислению (пересылке) средств компенсации.

Анализ причин несвоевременного обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (изделиями) свидетельствует о том, что выполнение обязательств Фонда и его региональных органов, ограничено объемом средств, перечисленных Фонду из федерального бюджета.

О проблемах, связанных с обеспечением инвалидов техническими средствами (изделиями), свидетельствуют и статистические данные, представленные Отделением Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по Иркутской области (далее – ОСФР) по Иркутской области в части предоставления компенсации за самостоятельно приобретенные ТСП и ПОИ. Так действующим законодательством предусмотрена выплата денежной компенсации инвалидам в случаях, если ТСП или ПОИ указанные в индивидуальной программе реабилитации или абилитации, не могут быть предоставлены инвалиду либо приобретены им самостоятельно. В 2022 году была предоставлена компенсация за самостоятельно приобретенные ТСП и ПОИ – 1666 инвалидам.

По официальной информации ОСФР по Иркутской области количество заявлений инвалидов по обеспечению ТСП и протезно-ортопедическими изделиями по состоянию на 31.12.2022 г. составило – 21 222, из них удовлетворено – 19 784, количество заявок инвалидов по обеспечению ТСП и ПОИ по состоянию на 31.12.2022 г. – 57 624, из них удовлетворено – 49 536.

Государственная услуга по обеспечению инвалидов ТСП и ПОИ носит заявительный характер. Срок предоставления государственной услуги исчисляется с даты подачи инвалидом заявления о предоставлении государственной услуги.

С учетом предусмотренного действующим законодательством срока, установленного для обеспечения инвалидов техническими средствами (изделиями), а также необходи-



мостью осуществления данной процедуры в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ, сроки обеспечения инвалидов техническими средствами (изделиями) напрямую зависят от длительности проведения конкурсных процедур. Кроме того, существует риск признания объявленных процедур закупок несостоявшимися ввиду отсутствия заявок на участие в закупках, ненадлежащего оформления документов участниками закупок, а также отмены объявленных процедур по предписанию контролирующих органов.

По данным ОСФР по Иркутской области в 2022 году количество инвалидов, состоявших в очереди на обеспечение санаторно-курортными путевками составило 9650 человек, что на 45 человек меньше, чем в 2021 году (9695 человек). Выдано путевок инвалидам в 2022 году – 3341 путевка, что на 294 путевки больше, чем в 2021 году (3047 путевок).

Анализ сложившейся в регионе практики реализации гарантированного инвалидам права на обеспечение ТСП и ПОИ, санаторно-курортное лечение, свидетельствует о необходимости увеличения финансирования из федерального бюджета на указанные цели согласно имеющейся потребности.

Кроме того, Уполномоченный считает целесообразным рекомендовать ОСФР по Иркутской области обеспечить осуществление заблаговременного учета ТСП, ПОИ инвалидов, срок пользования которых ограничен соответствующим сроком эксплуатации, с целью их дальнейшего планирования к своевременной замене.

2.4. Право на пенсионное обеспечение

Важнейшая функция государства – обеспечение базовых социальных гарантий каждому гражданину. Одним из элементов системы социальной защиты населения является пенсионная система.

В соответствии с частью 6 статьи 75 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование. Пенсионная система подвергается постоянному реформированию, но именно в последнее время наблюдаются значительные изменения. Ряд негативных экономических и демографических показателей стали причинами, побудившими Правительство Российской Федерации к принятию решения о поднятии пенсионного возраста. В целях повышения эффективности оказания гражданам государственных услуг в сфере пенсионного и социального обеспечения, принято решение об объединении Пенсионного фонда России и Фонда социального страхования с сохранением преемственности всех выплат, услуг и обязательств, которые были в компетенции двух фондов.

На территории Иркутской области по состоянию на 1 января 2023 года проживает 716026 пенсионеров (на 1 января 2022 года – 722231, на 1 января 2021 года – 742732).

Таким образом, прослеживается устойчивая тенденция к снижению числа пенсионеров, проживающих на территории региона. В условиях совокупности негативных демографических показателей, представляется, что такие значения обусловлены, в том числе новыми сроками выхода на пенсию в связи с принятием Федерального закона № 350 от 3 октября 2018 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий».



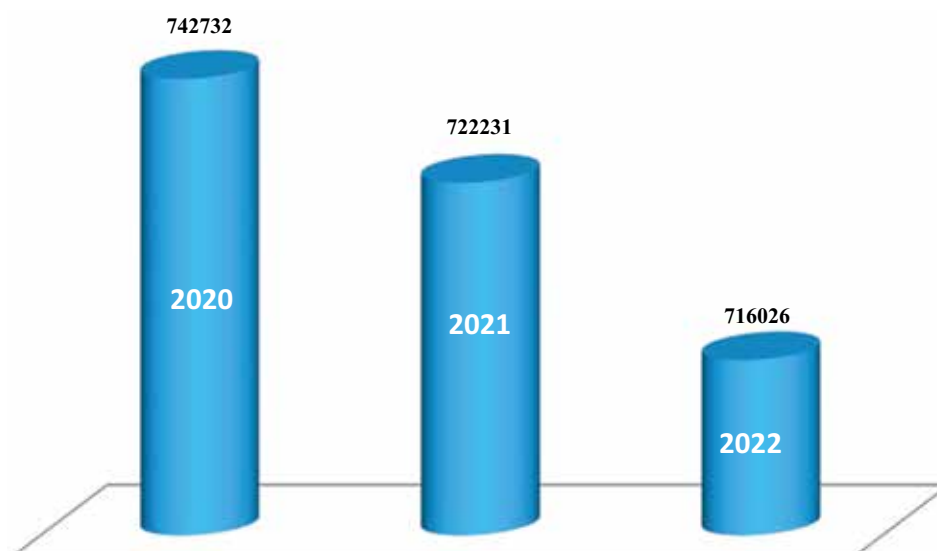


Рис. 17. Количество пенсионеров в Иркутской области

Получатели пенсии в Иркутской области

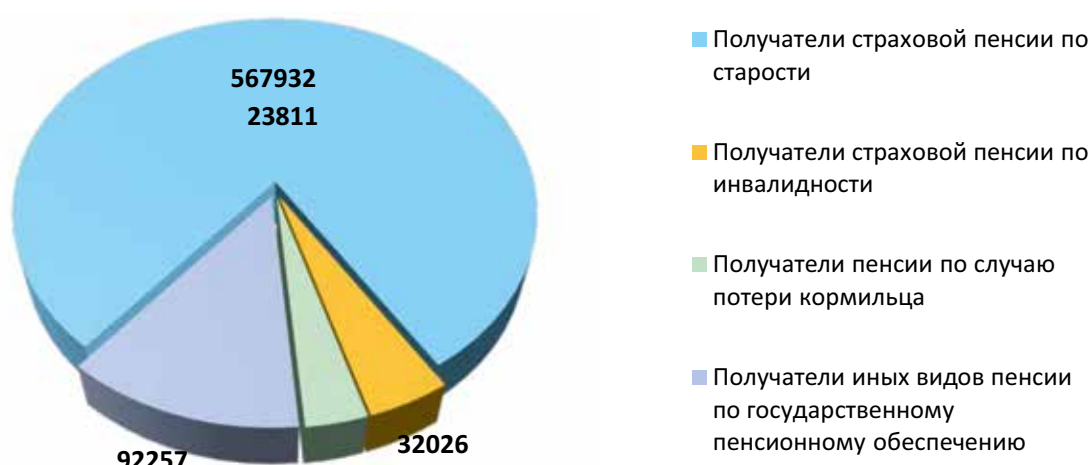


Рис. 18. Получатели пенсии в Иркутской области

Средний размер пенсии на 1 января 2023 года на территории Иркутской области составил 19885,85 (на 1 января 2022 года – 17363,24, на 1 января 2021 года – 16217,03) рублей, в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, – 22621,86 (на 1 января 2022 года – 19775,82, на 1 января 2021 года – 18481,76) рублей.

Вместе с тем у значительного числа граждан пенсия не достигает величины прожиточного минимума. В 2022 году величина прожиточного минимума пенсионера составила с 01.01.2022 по 31.05.2022 г. – 11535 рублей, с 01.06.2022 по 31.12.2022 г. – 12253 рублей. В целях доведения материального обеспечения пенсионера до величины прожиточного минимума по заявлению пенсионера выплачивалась региональная социальная доплата к пенсии.



С 1 января 2022 года социальная доплата к пенсии устанавливается в беззаявительном порядке со дня, с которого назначена соответствующая пенсия, но во всех случаях не ранее чем со дня возникновения права на указанную социальную доплату. Для назначения региональной социальной доплаты органами социальной защиты населения использовались данные, полученные от Государственного учреждения – Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Иркутской области (далее – Отделение ПФР).

Эффективность реализации такого механизма показала, в том числе существенное снижение в сравнении с 2021 годом, числа обращений к Уполномоченному по вопросу назначения региональной социальной доплаты.

Например, в ходе рассмотрения обращения гр. Ч., который обратился с жалобой на невыплату ему указанной доплаты в июле 2022 года, установлено, что Отделением ПФР в порядке межведомственного взаимодействия в орган социальной защиты представлена ошибочная информация об общей сумме материального обеспечения заявителя. В связи с запросом Уполномоченного, органом социальной защиты от Отделения ПФР истребована обновленная информация, после чего гр. Ч. была произведена региональная социальная доплата к пенсии за июль 2022 года.

Необходимо отметить то, что вопросы защиты прав граждан в сфере пенсионного обеспечения продолжают оставаться достаточно острыми, что во многом обусловлено незначительным размером пенсий в Российской Федерации, а также сложностью пенсионного законодательства, которое сформировано под влиянием реализуемых в Российской Федерации этапов пенсионной реформы, и воздействием пересмотра концепции пенсионного обеспечения граждан, сложившейся в советский и постсоветский периоды.

По информации Отделения ПФР количество досудебных обращений граждан в сфере пенсионного обеспечения в 2022 году составило 22 568. Количество исков по пенсионным спорам, предъявленных гражданами в суды Иркутской области в 2022 году – 570 (в 2021 году – 572, в 2020 году – 497), из них удовлетворено 407 (в 2021 году – 405, в 2020 году – 340).

В аппарат Уполномоченного за 2022 год¹⁸ поступило 32 (в 2021 году – 72) обращения граждан по вопросам пенсионного обеспечения. Тематика обращений сводилась к вопросам незаконного отказа в назначении пенсии, не включения страхового периода в целях определения размера пенсии, неправильного расчета размера пенсий, а также невыплате пенсии. В большинстве случаев Уполномоченным во взаимодействии с Отделением ПФР заявителям давались правовые консультации.

Вместе с тем в отдельных ситуациях приняты меры по восстановлению нарушенных прав граждан. В общей сложности были восстановлены права 5 граждан на пенсионное обеспечение.

В ряде случаев оперативно восстановить права граждан на пенсионное обеспечение удалось благодаря эффективному межведомственному взаимодействию Уполномоченного с Отделением ПФР.

В частности гражданам, обратившимся за помощью по вопросу неправильного, по их мнению, расчету размера пенсии, в связи с запросами Уполномоченного, Отделением ПФР оказано содействие в истребовании справок о заработной плате у бывших работодателей заявителей, а также иных сведений, которые могли повлиять на увеличение размера пенсии. При этом в одном случае Отделение ПФР направляло запросы, в том числе в Республику Казахстан, где заявитель – гражданин Российской Федерации длительное время осуществлял трудовую деятельность. По результатам получения сведений Отделением ПФР производились перерасчеты размеров страховых пенсий по старости.

¹⁸ Сведения приведены без учета обращений граждан, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы



К сожалению, данный механизм не всегда возможно реализовать в связи со сложной геополитической обстановкой в мире. В таких случаях Уполномоченным принимаются решения о реализации иных способов защиты прав граждан.

Так в адрес Уполномоченного обратилась гр-ка К., имеющая в настоящее время гражданство Российской Федерации, но до 2015 года проживавшая на территории Донецкой Народной Республики, на момент переезда относившейся к территории Украины.

По достижении ею пенсионного возраста гр-ка К. обратилась в Отделение ПФР за назначением ей пенсии по случаю потери кормильца, как вдова участника боевых действий, погибшего при выполнении интернационального долга в Республике Афганистан. В ходе рассмотрения ее заявления Отделением ПФР были выявлены ошибки в датах рождения обоих супругов в архивной справке, а также в других документах, выданных на территории Украины в 80-годы. По этой причине гр-ке К. было отказано в назначении пенсии. Самостоятельно решить проблему заявитель не смогла в связи с фактическим разрывом дипломатических отношений с Украиной, и обратилась за помощью к Уполномоченному.

Учитывая трудную жизненную ситуацию заявителя, Уполномоченным был подготовлен проект искового заявления об установлении юридических фактов, о признании за заявителем права на пенсию по случаю потери кормильца и обязанности назначить ей указанную пенсию с даты обращения с соответствующим заявлением в Отделение ПФР в 2021 году. По результатам рассмотрения указанных исковых требований Кировским районным судом города Иркутска вынесено решение об удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

Также, только в судебном порядке удалось восстановить право на пенсионное обеспечение гр. М., который до 2020 года являлся гражданином Украины.

В связи с переездом в Российскую Федерацию выплата пенсии за выслугу лет, как пенсионеру органов внутренних дел Украины, ему была прекращена, в связи с чем, он обратился за назначением указанной пенсии в ГУ МВД России по Иркутской области, однако получил отказ по причине отсутствия аттестата о прекращении выплаты пенсии за выслугу лет на территории Украины. Ни самостоятельно, ни при содействии ГУ МВД России по Иркутской области получить документ не удалось в связи с отсутствием возможности обмена документами и информацией с государственными органами Украины. Гр. М. обратился за помощью к Уполномоченному, который в ходе работы над обращением пришел к выводу о том, что отсутствие вышеуказанного документа само по себе не может являться препятствием к реализации гражданином конституционного права на государственное пенсионное обеспечение. В целях оказания заявителю правовой помощи Уполномоченным был подготовлен проект искового заявления о признании за заявителем права на получение пенсии за выслугу лет, обязанности подразделения пенсионного обслуживания ГУ МВД по Иркутской области назначить пенсию за выслугу лет с даты подачи заявления о ее назначении. Указанные исковые требования удовлетворены Кировским районным судом города Иркутска в полном объеме.

Кроме того, о необходимости решения проблемы в реализации прав на пенсионное обеспечение гражданами, ранее имевшими гражданство Украины, Уполномоченным доведены до сведения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой, которая, в свою очередь, выразила признательность за внимание к вышеобозначенной проблеме, и уведомила о том, что она обратилась в Правительство Российской Федерации и Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по обороне с просьбой ускорить рассмотрение вопросов пенсионного обеспечения граждан, проживающих ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей, и лиц, переезжающих на постоянное место жительства в иные субъекты Российской Федерации.

При содействии Уполномоченного удалось устранить несправедливость, допущенную и в отношении гр-ки С., являющейся пенсионером МВД, которую отдел пенсионного обслуживания ГУ МВД России по Иркутской области обязал в связи с отсутствием у нее постоянной регистрации по месту жительства, периодически приходить в отдел для подтверждения факта проживания в г. Иркутске. Кроме того, как установлено, государственная пенсия начислялась заявителю без учета районного коэффициента.



Регистрационный учет граждан Российской Федерации имеет уведомительный характер и отражает факты прибытия гражданина Российской Федерации в место пребывания или место жительства, его нахождения в указанном месте и убытия гражданина Российской Федерации из места пребывания или места жительства.

В части 2 статьи 3 Закона 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» содержится прямое указание на то, что регистрация или отсутствие таковой, не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

Отсутствие у пенсионера МВД России регистрации по месту жительства в органах регистрационного учета в пределах территории Российской Федерации в районах или в местностях, где установлен соответствующий районный коэффициент, не может служить основанием ограничения или условием реализации его права на получение пенсии с применением районного коэффициента, в том числе и в том случае, если пенсия с применением районного коэффициента уже назначена и выплачивается пенсионеру МВД России. При этом необходимость периодического подтверждения пенсионером МВД России, которому пенсия назначена с применением районного коэффициента, факта проживания в районе или местности, где установлен соответствующий районный коэффициент, Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей», не предусмотрена. Только в случае переезда на новое место жительства пенсионер МВД России обязан сообщить об этом в орган, осуществляющий его пенсионное обеспечение. Соответствующие выводы Уполномоченного в частности нашли подтверждение и в позиции Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (определение от 2 августа 2021 года № 69-КГ21-8-К7).

Принимая во внимание указанные положения законодательства, в целях оказания заявителю правовой помощи, Уполномоченным был подготовлен проект искового заявления о признании незаконным требования ГУ МВД России по Иркутской области о необходимости подтверждения факта постоянного проживания гр-ки С. один раз в два месяца, о признании ее права на районный коэффициент в размере 1.2 к пенсии за выслугу лет, о взыскании недополученной части пенсии. По результатам рассмотрения заявленных исковых требований Кировским районным судом города Иркутска было принято решение об их удовлетворении.

За восстановлением справедливости к Уполномоченному также обратился гр. К., которому Отделением ПФР было отказано в назначении страховой пенсии по старости в связи с отсутствием необходимого для ее назначения страхового стажа.

Как установлено в ходе работы над обращением Отделение ПФР не включило в страховой стаж гр. К. период службы в армии по призыву, в связи с чем, заявитель, достигнув возраста 60 лет, не смог реализовать свое право на назначение пенсии на 24 месяца раньше достижения установленного в Российской Федерации пенсионного возраста.

На основе системного толкования положений пенсионного законодательства Уполномоченный пришел к выводу, что спорный период действительной военной службы заявителя в составе Вооруженных Сил СССР подлежит включению в страховой стаж при определении права гражданина на пенсионное обеспечение и размера подлежащей выплате страховой пенсии по старости.



В связи с установлением факта нарушения права гражданина на социальное обеспечение по возрасту, Уполномоченным был подготовлен проект искового заявления, в том числе о признании решения Отделения ПФР незаконным и обязанности включить период службы в армии в страховой стаж для назначения страховой пенсии по старости и ее назначении гр. К.

С учетом вышеизложенного, Отделению Социального фонда России по Иркутской области, государственным органам, осуществляющим функции по назначению и начислению государственных пенсий по выслуге лет, рекомендуется усилить контроль за соблюдением пенсионного законодательства при назначении, расчетах размеров пенсий и начислении коэффициентов, а также положений иных нормативных правовых актов, нарушение которых может повлечь нарушение пенсионных прав граждан.

Между тем Уполномоченным также констатировано, что в ряде случаев, допущенные уполномоченными органами нарушения прав граждан на пенсионное обеспечение, связаны с неопределенностью правового регулирования условий включения отдельных периодов в страховой стаж для назначения страховой пенсии по старости Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», повлекших произвольное толкование положений пенсионного законодательства, в том числе территориальными органами ПФР.

Уполномоченный с удовлетворением отмечает, что федеральным законодателем по результатам мониторинга правоприменения в целях восстановления социальной справедливости ведется работа по корректировке пенсионного законодательства.

Так в соответствии с Федеральным законом от 4 ноября 2022 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесены изменения в Федеральный закон «О страховых пенсиях», в соответствии с которыми при исчислении страхового стажа лиц, претендующих на назначение страховой пенсии по старости на 24 месяца ранее достижения установленного пенсионного возраста, в целях определения их права на страховую пенсию по старости, в страховой стаж включаются, в том числе периоды прохождения военной службы по призыву.

Внесение соответствующих изменений в пенсионное законодательство позволило гр. К. реализовать свое право на пенсионное обеспечение без обращения в суд. Отделением ПФР принято положительное решение о назначении ему страховой пенсии по старости с момента достижения им 60 лет.

Еще на один пример социальной несправедливости, обусловленный нормами пенсионного законодательства, Уполномоченный обратил внимание в ходе рассмотрения обращения гр. Ж., проработавшего в сельском хозяйстве более 30 лет, но в связи с тем, что пенсия по старости ему была назначена после его переезда из сельской местности, повышение фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости при ее назначении, ему не установлено.

Федеральным законодателем частично решена проблема с сохранением повышения фиксированной выплаты к пенсии у граждан, длительное время проработавшим в сельском хозяйстве, но которые в силу преклонного возраста, по состоянию здоровья или иным причинам, вынуждены были уехать из сельской местности после назначения им пенсии. Соответствующие изменения, внесенные в Федеральный закон «О страховых пенсиях», Федеральным законом от 26 мая 2021 года № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступили в силу с 1 января 2023 года.

В то же время имеются категории граждан, которые, работая в сельском хозяйстве, значительно перевыполнили требования к страховому стажу, но переехали из сельской местности или же продолжают проживать в тех же населенных пунктах, однако лишены права на установление повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии,



поскольку в результате изменения границ муниципальных образований их населенные пункты изменили свой статус и исключены из населенных пунктов, относящихся к сельской местности.

Уполномоченным отмечается, что на указанную проблему обращено внимание и на федеральном уровне, поскольку в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится законопроект (№ 1228724–7), которым предполагается исключить необходимость проживания на территории сельской местности из числа оснований для установления гражданину повышения фиксированной выплаты, а также ее перерасчета.

Как отмечалось выше, в отдельных случаях к снижению уровня гарантий граждан в сфере пенсионного обеспечения привела корректировка положений нормативных правовых актов, изданных в советский и постсоветский период, что не могло не повлечь обоснованное возмущение граждан.

Так в адрес Уполномоченного обратился гр. Б. с просьбой оказать помощь в защите его пенсионных прав в связи с отказом Отделения ПФР в назначении досрочной пенсии по старости по п. 2 ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О страховых пенсиях по старости» в связи с особыми условиями труда.

Как установлено в ходе работы над обращением, заявитель работал в должности механика рефрижераторного поезда в вагонном депо станции Иркутск-Сортировочный, с тяжелыми условиями труда, что в перспективе давало ему право досрочного выхода на пенсию. С учетом этого гр. Б. обратился в Отделение ПФР с соответствующим заявлением, но ему пояснили, что засчитать весь период работы в данной должности для расчета стажа, позволяющего назначить досрочную пенсию по старости, не представляется возможным, поскольку Списком № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей с вредными и тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях, утвержденным постановлением Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 года № 10 (далее – Список № 2), должность механика рефрижераторного поезда не предусмотрена.

Не согласившись с позицией Отделения ПФР, гр. Б. обжаловал решение об отказе в назначении досрочной страховой пенсии по старости в судебном порядке, и суд первой инстанции признал указанное решение незаконным. Однако решение суда первой инстанции было отменено судом апелляционной инстанции. Гр. Б. обратился с жалобой на решение апелляционной инстанции в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции. К сожалению, суд кассационной инстанции оставил жалобу без удовлетворения. Отчаявшись найти справедливость, гр. Б. обратился к Уполномоченному.

Детальное изучение проблемы, показало, что действительно, работа в должности механика рефрижераторного поезда с 1991 года, исключена из числа должностей, предоставляющих право на пенсионное обеспечение на льготных условиях, несмотря на то, что до 1992 года работа в указанной должности считалась работой с вредными и тяжелыми условиями.

Вместе с тем на основании позиции Конституционного Суда Российской Федерации¹⁹, согласно которой часть вторая статьи 6, часть четвертая статьи 15, часть первая статьи 17, статьи 18, 19 и часть первая статьи 55 Конституции Российской Федерации, по своему смыслу, предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения, необходимые для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в том, что

¹⁹ Постановление от 29 января 2004 года № 2-П



приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано. Сам по себе переход к новому правовому регулированию в области пенсионных правоотношений не противоречит Конституции Российской Федерации, однако вносимые законодателем изменения, в том числе в порядок подсчета общего трудового стажа, не должны приводить к снижению уровня пенсионного обеспечения граждан.

Анализ судебной практики по проблеме зачета стажа на работах, считавшихся до 1991 года вредными и тяжелыми, при досрочном выходе на пенсию, показал её противоречивость, в том числе на уровне кассационных судов общей юрисдикции.

В связи с чем, Уполномоченным усматривалась судебная перспектива пересмотра решений судов апелляционной и кассационной инстанций. В целях оказания гр. Б. правовой помощи Уполномоченным был подготовлен проект кассационной жалобы в Верховный Суд Российской Федерации. К сожалению, гр. Б. право на подачу жалобы по объективным причинам не реализовал.

Схожая проблема была выявлена и в ходе рассмотрения обращения гр-ки Д., длительное время работавшей в должностях осматрищика вагонов, осматрищика контейнеров на контейнерной площадке в вагонном депо, которая также обратилась в Отделение ПФР в целях назначения ей досрочной пенсии по старости. В указанном случае проблема заключалась в расхождении наименований профессий и их функционала в списках профессий на железнодорожном транспорте в различные временные периоды, что привело к отказу со стороны Отделения ПФР зачесть отдельные периоды трудовой деятельности в качестве работ, предоставляющих право на льготное пенсионное обеспечение.

С учетом положительной судебной практики по вопросу включения в специальный стаж для назначения пенсии на льготных условиях периодов работы, когда профессии имели другие наименования, гр-ке Д. оказана консультативная правовая помощь и предложено, при необходимости, обратиться к Уполномоченному за содействием в подготовке процессуальных документов для обращения в суд.

В связи с указанным, Уполномоченный считает необходимым обратить внимание субъектов, обладающих правом правотворческой инициативы на федеральном уровне, на проблему граждан, которые проработав длительный период времени на должностях с тяжелыми условиями труда, из-за крайне несправедливого, по мнению Уполномоченного, правового регулирования, лишаются права на льготное пенсионное обеспечение, которое для них было предусмотрено по нормам ранее действовавшего законодательства.

С учетом изложенного, в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой было направлено письмо с просьбой о рассмотрении возможности инициирования внесения изменений в действующее пенсионное законодательство по данному вопросу, которое в настоящий момент находится на рассмотрении.

2.5. Отдельные вопросы соблюдения прав граждан на социальное обслуживание

В настоящее время демографические тенденции старения населения обуславливают необходимость принятия системного подхода к повышению и улучшению качества жизни людей старшего поколения.

Одним из таких подходов является сохранение самостоятельности в пожилом возрасте, в том числе посредством предоставления социальных услуг.



Следует отметить, что основанием для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании является полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности.

Региональным законом основания для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании несколько расширены, и определены как наличие трудностей в социальной адаптации у граждан старше 18 лет в связи с заболеванием, инвалидностью, возрастом.

Таким образом, основанием для предоставления социальных услуг является такая потеря жизнеспособности, когда люди начинают испытывать трудности при выполнении основных задач, включая принятие пищи, принятие ванны, одевание, что существенно снижает количество пожилых людей, нуждающихся в долгосрочной помощи, поскольку не охватывают пожилых людей с менее существенной потерей жизнеспособности, которым нужна помощь и поддержка.

В предыдущем докладе Уполномоченного были даны рекомендации о применении индивидуального подхода при принятии решения о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании и определении соответствующей формы, исходя из потребности гражданина в социальных услугах.

Уполномоченным было обращено внимание, что отобрание у гражданина заявления о предоставлении социального обслуживания (о признании нуждающимся в социальном обслуживании) с указанием конкретной формы, является не вполне оправданным, поскольку предполагает возложение полномочий уполномоченного органа по определению формы социального обслуживания на граждан, а также позволяет необоснованно отказывать гражданам в предоставлении социального обслуживания в иных формах при наличии соответствующих оснований для признания нуждающимися в социальном обслуживании.

Вместе с тем аналогичный подход при принятии решения о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании был отражен в примерных порядках предоставления социальных услуг, утвержденных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, в связи с чем, Уполномоченный рекомендовал министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области обратиться с инициативным письмом в адрес указанного ведомства о рассмотрении возможности внести соответствующие изменения в указанные порядки предоставления социальных услуг.

8 ноября 2022 года Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации проведено селекторное совещание с субъектами Российской Федерации, в ходе которого в том числе был рассмотрен вопрос о регламентации процедуры принятия решения о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании и порядке предоставления социальных услуг.

Соответствующие изменения были внесены в форму заявления, утвержденную приказом Минтруда России от 28 марта 2014 года № 159н «Об утверждении формы заявления о предоставлении социальных услуг» 29 ноября 2022 года.

В настоящее время основными причинами, послужившими основаниями отказа для признания гражданина в социальном обслуживании являются:

1) наличие у гражданина медицинских противопоказаний для предоставления социальных услуг;



2) отсутствие обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина.

В своем докладе за 2021 год Уполномоченным было обращено внимание, что в соответствии с Законом о социальном обслуживании медицинские противопоказания по утвержденному перечню заболеваний, в соответствии с которым гражданину или получателю социальных услуг может быть отказано, в том числе временно, в предоставлении социальных услуг предусмотрены только для стационарной формы социального обслуживания.

Между тем при анализе региональных правовых актов было установлено, что такие медицинские противопоказания установлены также для получателей социальных услуг, нуждающихся в социальном обслуживании на дому или в полустационарной форме социального обслуживания, *что не в полной мере соответствует требованиям федерального законодательства.*

19 декабря 2022 года был принят Федеральный закон о внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», предусматривающий перечень заболеваний, при котором гражданину или получателю социальных услуг может быть отказано, в том числе временно, в предоставлении социальных услуг в полустационарной форме, а также в форме социального обслуживания на дому. *Таким образом, внесенными изменениями проблемы правового регулирования были устранены.*

Но даже при наличии оснований для признания нуждающимися в социальном обслуживании, жители Иркутской области продолжают испытывать трудности при оформлении указанного статуса.

Так в адрес Уполномоченного поступило обращение депутата Думы Нижнеилимского муниципального района в защиту прав и законных интересов гр-ки З.

Из обращения следовало, что гр-ка З. является инвалидом II группы, относится к категории «Дети войны», проживает одна. Учитывая что состояние здоровья не позволяет З. обеспечивать ее основные жизненные потребности в силу имеющегося у нее заболевания, она обратилась в Управление министерства социального развития, опеки и попечительства по Нижнеилимскому району за получением социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, однако получила отказ в признании ее нуждающейся в стационарном социальном обслуживании.

В рамках рассмотрения указанного обращения в адрес министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области был направлен запрос о правовых основаниях отказа в предоставлении социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания.

Согласно ответу министерства решение об отказе в предоставлении социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, принято в отношении гр-ки З. с учетом достаточной степени самообслуживания, наличия у нее жилья, работающей дочери, а также с учетом оценки условий ее жизнедеятельности по результатам проведенной типизации (определение степени зависимости человека от посторонней помощи в осуществлении основных жизненных потребностей путем оценки степени и объема необходимой помощи при выполнении повседневных бытовых действий и при уходе за самим собой).

Тем не менее, детальный анализ представленных документов, а также норм действующего законодательства, по мнению Уполномоченного, свидетельствовал о незаконности отказа гр-ке З. в предоставлении социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания, поскольку возраст заявителя, наличие у нее установленной инвалидности, отсутствие возможности по обеспечению необходимого ухода со стороны ее дочери, проживающей отдельно от матери, а также записи в медицинской карте о заболеваниях, свидетельствующих о частичной утрате способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно пере-



двигаться, обеспечивать основные жизненные потребности и необходимости постоянного ухода, наличии трудностей в ее социальной адаптации, являются обстоятельствами, которые могут ухудшить условия жизнедеятельности.

Однако при проведении работниками областного государственного учреждения социального обслуживания «Комплексный центр социального обслуживания населения Нижнеилимского района» оценки условий жизнедеятельности гр-ки З., вышеуказанные обстоятельства не были учтены, что повлекло за собой нарушение права З. на социальное обслуживание.

По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области принято решение о признании гр-ки З. нуждающейся в социальном обслуживании в стационарной форме.

В рамках рабочей поездки Уполномоченного в отделение социальной адаптации областного государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Братский дом-интернат для престарелых и инвалидов», было выявлено нарушение прав и законных интересов гр-ки К.

На основании приказа областного государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Комплексный центр социального обслуживания населения г. Братска и Братского района» (далее – комплексный центр) от 1 июля 2022 года гр-ка К. была признана нуждающейся в социальном обслуживании в стационарной форме в связи с наличием установленных законом обстоятельств.

В связи с необходимостью перевода гр-ки К. из отделения социальной адаптации 11 октября 2022 года домой, она вновь обратилась с заявлением в комплексный центр о признании ее нуждающейся в социальном обслуживании в стационарной форме.

12 октября 2022 года комплексным центром вынесен приказ об отказе К. в признании нуждающейся в социальном обслуживании в стационарной форме в связи с отсутствием обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина.

По результатам анализа вынесенного приказа Уполномоченным было установлено, что он является незаконным и подлежащим отмене.

В соответствии Законом о социальном обслуживании поставщик социальных услуг обязан предоставлять социальные услуги получателям социальных услуг в соответствии с индивидуальными программами и условиями договоров, заключенных с получателями социальных услуг или их законными представителями, на основании требований настоящего Федерального закона.

Существенными условиями договора о предоставлении социальных услуг являются положения, определенные индивидуальной программой, а также стоимость социальных услуг в случае, если они предоставляются за плату или частичную плату.

Индивидуальная программа составляется исходя из потребности гражданина в социальных услугах, пересматривается в зависимости от изменения этой потребности, но не реже чем раз в три года.

При этом социальные услуги, установленные в индивидуальной программе, имеют сроки их реализации и кратность предоставления. Истечение данных сроков свидетельствует о завершении реализации как конкретных социальных услуг, так и индивидуальной программы в целом.

Пересмотр индивидуальной программы осуществляется с учетом результатов реализованных услуг индивидуальной программы.

Комплексным центром 1 июля 2022 года была разработана индивидуальная программа предоставления социальных услуг, на основании которой был заключен договор

о предоставлении социальных услуг. Срок реализации индивидуальной программы социальных услуг установлен до 1 июля 2023 года.

При этом следует отметить, что в нарушение положений установленных федеральным законодательством, оценка результатов реализации индивидуальной программы с целью ее пересмотра в отношении гр-ки К. за период с 1 июля 2022 года по 12 октября 2022 года не осуществлялась. Договор о предоставлении социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания также расторгнут не был.

Уполномоченным было указано, что в соответствии действующим законодательством, поставщик социальных услуг вправе отказать в предоставлении социальной услуги получателю социальных услуг в случае нарушения им условий заключенного договора о предоставлении социальных услуг.

Таких нарушений договора К. не осуществлялось, решение суда о расторжении договора не выносилось, в связи с чем, у поставщика социальных услуг отсутствовали правовые основания для отказа в предоставлении социальных услуг.

Однако при наличии указанных обстоятельств (наличия решения о признании гр-ки К. нуждающейся в социальном обслуживании от 1 июля 2022 года, нереализованной индивидуальной программы предоставления социальных услуг от 1 июля 2022 года, заключенного договора о социальном обслуживании), 12 октября 2022 года комплексным центром принято решение об отказе гр-ке К. в признании нуждающейся в социальном обслуживании в стационарной форме.

При этом следует отметить, что в рамках принятия указанного решения комплексным центром составлен акт обследования условий жизнедеятельности гражданина в целях определения нуждаемости в предоставлении социального обслуживания от 11 октября 2022 года, согласно которому К. нуждается в социальном обслуживании в стационарной форме, поскольку ею полностью утрачена возможность ухода за собой.

Таким образом, решение комплексного центра от 12 октября 2022 года об отказе гр-ке К. в признании нуждающейся в социальном обслуживании в стационарной форме принято в нарушение установленных федеральным законодательством требований, а также без учета фактических обстоятельств возможности К. осуществлять самообслуживание.

В связи с изложенным Уполномоченным было рекомендовано принять меры по восстановлению нарушенных прав гр-ки К. на социальное обслуживание, в том числе посредством отмены приказа комплексного центра как незаконного.

По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области указанный приказ об отказе гр-ке К. в признании нуждающейся в предоставлении социальных услуг в стационарной форме был отменен.

Учитывая изложенное, министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области Уполномоченным рекомендуется принять меры по недопущению необоснованных отказов гражданам, нуждающимся в предоставлении социальных услуг.

Испытывают трудности в реализации своего права на социальное обслуживание и граждане, которые уже признаны нуждающимися в предоставлении социальных услуг.

Так в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области обратилась гр-ка Е., проживающая в п. Дзержинск Иркутского района, с просьбой оказать содействие в поиске и назначении ей социального работника.



Гр-ка Е. является инвалидом I группы, достигла возраста старше 80 лет, не имеет возможности самостоятельно передвигаться, признана нуждающейся в социальном обслуживании на дому. При этом 2 года ей не могут назначить социального работника в связи с отсутствием граждан, желающих работать п. Дзержинск.

Согласно информации, предоставленной по запросу Уполномоченного директором ОГБУСО «КСЦСОН Иркутского района», в настоящее время территория Дзержинского муниципального образования не охвачена социальным обслуживанием на дому.

Только после трудоустройства работника в ОГБУСО «КСЦСОН Иркутского района» (дата которого даже не предполагается), заявительница будет принята на социальное обслуживание на дому.

Таким образом, министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области рекомендуется принять необходимые организационные меры по обеспечению деятельности социальных работников в целях непрерывного предоставления социальных услуг гражданам на дому на территориях, где ввиду их отсутствия такое обслуживание не осуществляется, в том числе посредством организации выездных патронажей.

Представленная статистика по итогам 2022 г. свидетельствует об увеличении количества граждан нуждающихся в предоставлении социальных услуг.

Год	Число граждан, признанных нуждающимися в социальном обслуживании	Из них			Число граждан, которым отказано в соц. обслуживании	Из них 1		
		в стационарной форме	в полустационарной форме	на дому		В стационарной форме	В полустационарной форме	На дому
2022	9 058	3 475	2 033	3 550	117	92	0	25
2021	7 732	2 700	2 143	2 889	76	62	0	14
2020	5 355	1 272	1 377	2 706	62	55	0	7

Таблица 8 Количество нуждающихся в предоставлении социальных услуг граждан 2020–2022 гг.

Увеличивающаяся потребность граждан в предоставлении социальных услуг, а также ограниченность государственных ресурсов в их предоставлении (отсутствие достаточного количества учреждений, в том числе психоневрологических интернатов, кадровых ресурсов и др.), свидетельствует о необходимости принятия мер по расширению возможностей системы социального обслуживания, в том числе посредством развития негосударственного сектора предоставления социальных услуг.

В настоящее время на территории Иркутской области действуют только 6 социально ориентированных некоммерческих организаций, включенных в реестр поставщиков социальных услуг:

1. Иркутское областное отделение Общероссийской общественной организации «Российский красный крест»;
2. Автономная некоммерческая организация Центр социального обслуживания «Милосердие»;



3. Благотворительный фонд «Оберег»;
4. Фонд развития социальной сферы «Содействие»;
5. Ассоциация поставщиков социальных услуг;
6. Иркутская областная общественная организация инвалидов детства «Надежда».

Представляется, что привлечение негосударственных организаций для предоставления социальных услуг позволит повысить уровень доступности их для населения, качество предоставляемых социальных услуг, а также в целом удовлетворенность граждан в сфере социального обслуживания, **в связи с чем, Правительству Иркутской области рекомендуется принять дополнительный комплекс мер, направленных на расширение различных механизмов поддержки негосударственных поставщиков социальных услуг.**

Важным направлением деятельности министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области является предоставление временного приюта и оказание содействия в социальной адаптации гражданам без определенного места жительства и занятий.

Гражданам предоставляются 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.

Необходимо отметить, что указанные услуги предоставляются гражданам с соблюдением общего порядка предоставления социальных услуг, то есть посредством признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании, разработки индивидуальной программы предоставления социальных услуг, а также заключения договора о социальном обслуживании.

Форма договора о предоставлении социальных услуг, заключаемого между поставщиком социальных услуг и гражданином, а также основные положения гражданского законодательства предполагают, что личность гражданина, заключающего договор, должна быть установлена.

Ведомственным приказом также предусмотрено, что для предоставления социальных услуг получатель социальных услуг (его законный представитель) представляет поставщику социальных услуг документ, удостоверяющий личность.

Вместе с тем помещение гражданина в отделение социальной адаптации в целях содействия в восстановлении документов, в том числе документа удостоверяющего личность, свидетельствует о невозможности соблюдения установленного порядка предоставления социальных услуг.

Однако в отсутствие документа удостоверяющего личность с лицами, помещаемыми в отделения социальной адаптации, заключаются договоры на предоставление социальных услуг.

Кроме того, действующим законодательством определено, что существенными условиями договора о предоставлении социальных услуг являются стоимость социальных услуг в случае, если они предоставляются за плату или частичную плату. При этом документы о доходах получателя социальных услуг и членов его семьи (при наличии) за 12 последних календарных месяцев являются документами, обязательными для предоставления.

Граждане, помещаемые в отделения социальной адаптации, зачастую не имеют доходов, при этом ни федеральным, ни региональным законодательством не отнесены



к категории лиц, которым социальные услуги, в том числе в стационарной форме обслуживания, могут предоставляться бесплатно.

Также следует отметить, что в некоторых случаях указанная категория лиц не способна понимать значение своих действий и руководствоваться ими, в том числе, не способна самостоятельно осуществлять подписание документов. Вместе с тем с гражданами данной категории также заключаются договоры о социальном обслуживании.

Учитывая изложенное, министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области рекомендуется рассмотреть возможность внесения изменений в порядок предоставления социальных услуг с учетом особенности статуса лиц, помещаемых в отделения социальной адаптации.

Правительству Иркутской области рекомендуется рассмотреть возможность предоставления социальных услуг бесплатно лицам, помещаемым в отделения социальной адаптации и не имеющих доход.

2.6. Отдельные вопросы реализации гражданами мер социальной поддержки

Семейная политика является одной из приоритетных составляющих социальной политики. Гарантированной материальной поддержкой материнства, отцовства и детства является система социальных пособий и льгот семьям, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием.

Одной из такой мер является выплата пособия на ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет одному из родителей в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума, установленную законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 130-оз «О пособии на ребенка в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 130-оз).

Несмотря на то, что указанный закон действует на территории Иркутской области с 1 января 2009 года, случаи, возникающие в практике Уполномоченного, свидетельствуют о необходимости совершенствования правового регулирования в установленной им сфере.

Так в адрес Уполномоченного обратилась гр-ка П., являвшаяся опекуном двух несовершеннолетних детей, по вопросу правомерности удержания излишне выплаченных сумм в виде пособия на ребенка до 16 лет.

По результатам анализа представленных документов было установлено, что мать несовершеннолетних детей обратилась в управление социальной защиты для назначения меры социальной поддержки в виде пособия на ребенка до 16 лет. Пособие на ребенка было назначено в установленные сроки по 30 сентября 2020 года.

21 декабря 2020 года в управление обратилась опекун с целью получения государственной социальной помощи в связи с получением образования по очной форме обучения несовершеннолетней В.

Из представленных документов управлением социальной защиты было установлено, что несовершеннолетняя была передана под опеку заявительнице. Кроме того, из представленной справки о составе семьи следовало то, что В. проживает с опекуном, мать несовершеннолетней в числе совместно проживающих в указанной справке не значилась.

По результатам выявленных обстоятельств 23 декабря 2020 года управлением социальной защиты было принято решение о прекращении выплаты на ребенка. При этом в качестве основания принятия такого решения указано на наличие вступившего



в законную силу решения суда о лишении законного представителя родительских прав либо об ограничении его в родительских правах.

Также управлением социальной защиты был установлен факт переплаты пособия на ребенка в размере 3060 рублей, которая была полностью удержана из пособия на ребенка, назначенного в сентябре 2021 года.

Между тем основанием для установления попечительства в отношении В. послужило заявление матери несовершеннолетней о назначении попечителя ее дочери на период, когда она по уважительным причинам не может исполнять свои родительские обязанности.

В своем заключении о необходимости восстановления права на выплату пособия на ребенка, Уполномоченным было обращено внимание, что основания для прекращения выплаты пособия на ребенка являются исчерпывающими. При этом факт установления попечительства в отношении несовершеннолетнего по заявлению родителя законодательно не определен в качестве основания для прекращения выплаты пособия на ребенка, в связи с чем, решение управления социальной защиты о прекращении выплаты на ребенка является незаконным.

В заключении Уполномоченного было обозначено, что в соответствии с действующим законодательством излишне выплаченные суммы государственных пособий гражданам, имеющим детей, удерживаются с получателя только в случае, если переплата произошла по его вине (предоставление документов с заведомо неверными сведениями, сокрытие данных, влияющих на право назначения государственных пособий гражданам, имеющим детей, исчисление их размеров).

На получателей государственных пособий возложена обязанность своевременно извещать органы, назначающие государственные пособия гражданам, имеющим детей, о наступлении обстоятельств, влекущих изменение размеров государственных пособий гражданам, имеющим детей, или прекращение их выплаты.

Принимая во внимание тот факт, что выплата пособия на ребенка была назначена правомерно, а также, что установление попечительства в отношении несовершеннолетнего по заявлению родителя в связи с невозможностью им по уважительным причинам осуществлять свои родительские права, не определено действующим законодательством в качестве основания для прекращения выплаты пособия на ребенка, обязанность по извещению управления об установлении попечительства у законного представителя не возникала.

Кроме того, управление не лишено было права прекратить выплату пособия на ребенка в связи с не представлением законным представителем заявления и документов в целях подтверждения права на дальнейшее получение пособия на ребенка.

По результатам анализа представленных заявителем документов Уполномоченным не было установлено обстоятельств, свидетельствующих о недобросовестности законного представителя и ее умышленных действиях по сокрытию обстоятельств, которые могли бы повлиять на выплату пособия на ребенка, в связи с чем, усмотрены основания неправомерности удержания пособия на ребенка в размере 3060 рублей.

В ходе анализа правовых актов, регулирующих правоотношения по выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, в том числе пособия на ребенка, Уполномоченным были выявлены несовершенства правового регулирования.

Так Закон Иркутской области № 130-оз был принят в соответствии с федеральным законом²⁰, устанавливающим единую систему государственных пособий гражданам,

²⁰ Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»



имеющих детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства детства.

Пособие на ребенка является одним из видов государственных пособий гражданам, имеющим детей. Порядок назначения, индексации и выплаты пособия на ребенка, включая условия и периодичность его выплаты (не реже одного раза в квартал), в том числе с применением критериев нуждаемости, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Таким образом, федеральным законодателем определена категория граждан, имеющих право на получение пособия на ребенка, к которой относятся граждане Российской Федерации, проживающие на территории Российской Федерации, имеющие детей, за исключением граждан, дети которых находятся на полном государственном обеспечении, а также граждан, лишенных родительских прав либо ограниченных в родительских правах.

Вместе с тем Законом Иркутской области № 130-оз установлено, что пособие на ребенка выплачивается одному из родителей, усыновителей, в связи с чем, усматривается сужение категории граждан, имеющих право на получение пособия на ребенка в сравнении с категорией, установленной федеральным законодательством (граждане, имеющие детей).

Так к гражданам, имеющих детей, относятся опекуны (попечители), осуществляющие воспитание переданных им несовершеннолетних. При этом следует отметить, что в случае назначения опекунов или попечителей в отношении несовершеннолетних граждан по заявлению их родителей, а также по заявлению самих несовершеннолетних граждан, несовершеннолетние не находятся на полном государственном обеспечении, в связи с чем денежные средства на содержание ребенка в целях такого обеспечения им не выплачиваются.

Таким образом, опекуны (попечители), имеющие на воспитании детей, которые не находятся на полном государственном обеспечении, неправомерно лишены права на получение пособия на ребенка, в связи с чем, усматривается необходимость внесения соответствующих изменений в Закон Иркутской области № 130-оз.

Учитывая вышеизложенное, Уполномоченным министерству социального развития, опеки и попечительства Иркутской области было рекомендовано принять меры к восстановлению нарушенных прав В. в связи с неправомерным удержанием пособия на ребенка в размере 3060 рублей, а также принять меры по внесению изменений в указанной областной Закон в части уточнения категории лиц, имеющих право на получение пособия на ребенка, в соответствии с требованиями федерального законодательства.

По результатам рассмотрения заключения Уполномоченного удержанные денежные средства были возвращены в полном объеме, при этом министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области была поддержана позиция Уполномоченного о необходимости внесения изменений в региональный закон.

Однако до настоящего времени такие изменения не внесены, в связи с чем, Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области внести изменения в Закон Иркутской области № 130-оз в части уточнения категории лиц, имеющих право на получение пособия на ребенка, в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Помимо поддержки материнства и детства немаловажной является также поддержка отдельных категорий граждан.



В 2022 году в адрес Уполномоченного, как и в 2021 году, продолжали поступать обращения граждан в связи с невозможностью реализовать право на бесплатный и безлимитный проезд автомобильным транспортом общего пользования по сезонным (садоводческим) маршрутам.

В связи с организацией муниципальными образованиями Иркутской области регулярного движения муниципального транспорта по маршрутам, которые ранее являлись сезонными (садоводческими), граждане вынуждены использовать ограниченное число поездок при проезде по указанным маршрутам, число которых составляет 50 поездок на проезд на всех видах транспорта (кроме такси) по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении.

Таким образом, значительное число граждан, имеющих право на бесплатный проезд по сезонным (садоводческим) маршрутам, не могут его реализовать (в частности в г. Иркутске), ввиду организации по данным маршрутам регулярных перевозок (где количество поездок ограничено).

По данной проблеме в Ежегодном докладе Уполномоченного за 2021 год были даны рекомендации Правительству Иркутской области, органам местного самоуправления Иркутской области по разработке эффективных механизмов реализации вышеуказанного права.

Вместе с тем к открытию дачного сезона 2022 года проблема решена не была, и граждане вынуждены были вновь обращаться в уполномоченные органы с требованиями о предоставлении им возможности пользоваться льготным проездом до садоводств, расположенных внутри муниципального образования.

С целью решения вопроса в 2022 году Уполномоченным были инициированы межведомственные совещания с представителями комитета по экономике и стратегическому планированию администрации города Иркутска, министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области, министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области, областного государственного автономного учреждения «Информационно-технический центр Иркутской области», однако по их итогам в 2022 году оптимальные механизмы выработаны не были.

В связи с этим Уполномоченным совместно с администрацией города Иркутска, Правительству Иркутской области было предложено рассмотреть возможность решения проблемы с льготным проездом по сезонным (садоводческим) маршрутам на региональном уровне.

Как следует из ответа Правительства Иркутской области, направленному мэру города Иркутска, и информации, отраженной в Сводном отчете, по поручению первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области прорабатывается вопрос объединения единого электронного социального проездного билета в единую карту для льготной категории граждан. При отработке соответствующих технических изменений будут внесены изменения в постановление Правительства Иркутской области от 12 марта 2013 года № 81-пп «О бесплатном проезде отдельных категорий граждан в Иркутской области в 2013–2024 годах» и другие постановления Правительства Иркутской области.

Вместе с тем, исходя из ответа на запрос Уполномоченного, поступившего из министерства транспорта и дорожного хозяйства Иркутской области в марте 2023 года, до настоящего времени управленческие решения по вышеуказанной проблеме уполномоченными органами так и не приняты.



В связи с чем, вопрос организации льготного проезда по сезонным (садоводческим) маршрутам, позволяющий это право реализовать значительной категории граждан, остается на особом контроле Уполномоченного и при продолжении бездействия уполномоченных органов потребует судебного разрешения в интересах граждан.

Еще одной востребованной мерой социальной поддержки, является санаторно-курортное лечение, предоставляемое ветеранам труда Иркутской области. Санаторно-оздоровительные услуги являются социально значимыми услугами и направлены на поддержание здоровья соответствующих слоев населения.

Указанная мера социальной поддержки предоставляется ветеранам труда, получающим ежемесячную денежную выплату в соответствии с законодательством Иркутской области, наряду с иными категориями, определенными законодательством Иркутской области, гражданам.

Следует отметить, что санаторно-курортное лечение осуществляется исключительно санаторно-курортными организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Иркутской области.

На территории Иркутской области осуществляют свою деятельность 24 санаторно-курортные организации в восьми муниципальных образованиях, 5 из которых осуществляют санаторно-курортное лечение несовершеннолетних.

Оказание услуг по санаторно-курортному лечению осуществляется на основании заключенного контракта по результатам проведенных конкурсных процедур. Вместе с тем указанные организации, большинство из которых являются частной собственностью, не всегда готовы стать участниками обременительных конкурсных процедур, в связи с чем, количество санаторно-курортных организаций, расположенных на территории Иркутской области, фактически оказывающих услуги по санаторно-курортному лечению льготным категориям граждан, составляет около 13.

В связи с этим многие льготники не успевают реализовать свое право на санаторно-курортное лечение.

Учитывая указанные обстоятельства, в целях расширения возможностей граждан реализовать свое право на санаторно-курортное лечение, Правительству Иркутской области рекомендуется рассмотреть возможность установления компенсации за санаторно-курортное лечение отдельным категориям граждан.



3. Защита прав военнослужащих

Конституция Российской Федерации устанавливает, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

24 февраля 2022 г. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин обратился к россиянам речью, в которой объявил о начале специальной военной операции на территории Украины.

«Нам с вами просто не оставили ни одной другой возможности защитить Россию, наших людей, кроме той, которую мы вынуждены будем использовать сегодня. Обстоятельства требуют от нас решительных и незамедлительных действий. Народные республики Донбасса обратились к России с просьбой о помощи.

В связи с этим в соответствии со статьей 51 части 7 Устава ООН, с санкции Совета Федерации России и во исполнение ратифицированных Федеральным Собранием 22 февраля сего года договоров о дружбе и взаимопомощи с Донецкой народной республикой и Луганской народной республикой мною принято решение о проведении специальной военной операции.

Ее цель — защита людей, которые на протяжении восьми лет подвергаются издевательствам, геноциду со стороны киевского режима. И для этого мы будем стремиться к демилитаризации и денацификации Украины, а также преданию суду тех, кто совершил многочисленные, кровавые преступления против мирных жителей, в том числе и граждан Российской Федерации».

Практически с первых дней начала специальной военной операции (далее — СВО), Уполномоченному стали поступать обращения жителей региона по различным вопросам, связанным с защитой прав военнослужащих, направленных в зону СВО. Всего в 2022 году поступило 193 обращения, как от родственников военнослужащих, так и от них самих. В первые месяцы проведения СВО, просьбы заявителей касались оказания помощи в розыске военнослужащего, установления его места нахождения, содействия в возвращении из плена.

Наибольший поток обращений возник с первых дней объявления Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 года № 647 (далее — Указ № 647) частичной мобилизации в Российской Федерации. Для оперативного решения поступающих вопросов, Уполномоченным была организована работа «горячей линии», на которую ежедневно поступали звонки как от самих граждан, подлежащих частичной мобилизации, так и от их близких.

В период с 12 по 14 октября 2022 года Уполномоченный, совместно с председателем ИООО «Солдатские Матери Прибайкалья» Бабкиной Т.А., посетила мобилизованных граждан, размещенных на базе полигона Федерального государственного казённого военного образовательного учреждения высшего образования «Новосибирское высшее военное командное ордена Жукова училище» Министерства обороны Российской Федерации, а также на полигоне в с. Шилово. В ходе посещения были осмотрены условия проживания мобилизованных граждан, медицинский пункт, консультативный центр, на базе которого организовано консультирование мобилизованных граждан по всем интересующим вопросам.

Из общего числа поступивших в 2022 году обращений вопросы касались следующей проблематики:

О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу по мобилизации — 65;



О проведении военно-врачебной комиссии для определения степени годности к несению военной службы – 24;

Об установлении местонахождения военнослужащего – 24;

По вопросам выплаты денежного довольствия военнослужащему, предоставления мер социальной поддержки – 19;

Об изменении формулировки приказов об увольнении с военной службы – 6;

Об освобождении из плена – 6;

О содействии в получении медицинских документов – 5;

О неудовлетворительных условиях несения военной службы (об отсутствии обмундирования, питания, медицинской помощи, мест отдыха) – 4;

О присвоении статуса ветерана боевых действий – 2;

Иное (о не направлении военнослужащего, проходящего срочную военную службу, для участия в специальной военной операции; о восстановлении утраченных документов; об инициировании изменений в законодательство о мобилизации; о проведении реабилитационных мероприятий; о возможности выезда за пределы Российской Федерации в период мобилизации; по вопросам правомерности призыва; о замене военной службы по мобилизации на альтернативную гражданскую службу; о предоставлении отпуска; о выборе места погребения и др.) – 38.

Говоря о результатах работы Уполномоченного по данному направлению, следует отметить, что в отношении 63 обращений вопрос был разрешен положительно: 37 гражданам была предоставлена отсрочка от призыва на военную службу по мобилизации; 8 военнослужащих было возвращено из плена/установлено их местонахождение; 2 гражданам была изменена формулировка в приказе об увольнении с военной службы; 6 гражданам была назначена военно-врачебная комиссия для определения степени годности к несению военной службы; 5 военнослужащим были произведены выплаты денежного довольствия, предоставлены меры социальной поддержки; 5 военнослужащим восстановлены документы, удостоверяющие личность.

При рассмотрении обращений по данному направлению Уполномоченным были выявлены ряд нарушений и недостатков в функционировании системы воинского учета лиц, пребывающих в запасе. Установлены случаи вручения повесток гражданам, не подпадающим под категории граждан, подлежащих призыву на военную службу при частичной мобилизации: студентам очных отделений ВУЗов, специалистам ИТ-сферы, работникам оборонно-промышленного комплекса.

Так к Уполномоченному обратился гр. Т., руководитель мобилизованного работника Иркутской дирекции связи – структурного подразделения Центральной станции связи – филиала ОАО «РЖД», с просьбой оказать содействие в возврате данного специалиста. Как следовало из обращения, мобилизованный сотрудник выполнял критически важные функции, обеспечивая безопасность движения поездов путем обслуживания и ремонта устройств связи и кабеля местной связи. При рассмотрении обращения установлено, что специальность данного работника включена в перечень специальностей в сфере связи, по которой рекомендована отсрочка от призыва на военную службу в соответствии с приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 26 июля 2022 года № 712. Первые разъяснения о применении данного приказа Минцифры появились в официальном Telegram-канале ведомства лишь 28.09.2022 г. – в день отправки мобилизованного в военно-учебный центр Новосибирска. Учитывая сжатые сроки проведения мобилизационных мероприятий, работник организации фактически был лишен возможности исполнить требования данного приказа (сервис на портале «Госуслуги» для сбора данных о сотрудниках операторов связи также заработал после отправки работника в военно-учебный центр Новосибирска).

В результате взаимодействия Уполномоченного с надзорными органами мобилизованный работник получил соответствующую отсрочку и вернулся к месту своего жительства.



Следует отметить, что Указ № 647 не содержал указаний на конкретные категории граждан, пребывающих в запасе и подпадающих под частичную мобилизацию, в этой связи призывным комиссиям приходилось ориентироваться на заявления официальных должностных лиц, в том числе представителей Минобороны России, согласно которым в первую очередь должны были призываться по мобилизации граждане в возрасте до 35 лет (первый разряд запаса), прошедшие военную подготовку по конкретным военным специальностям и уволенные в запас.

Анализ обращений, поступивших за отчетный период времени, показал, что большая их часть касалась вопросов призыва граждан, несоответствующих установленным законодательством критериям для призыва на военную службу по мобилизации: возрасту, состоянию здоровья, наличию иждивенцев.

Из обращений, предметом которых являлся вопрос о призыве граждан, не годных к несению службы по состоянию здоровья, следовало, что в основной своей массе граждане, подлежащие частичной мобилизации и имеющие проблемы со здоровьем, либо не обращались в медицинские организации на протяжении длительного времени, либо у них отсутствовали документы, подтверждающие наличие заболевания.

Согласно статье 5 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», обязанность по проведению мероприятий по медицинскому освидетельствованию и профессиональному психологическому отбору при постановке на воинский учет, призыву на военную службу или поступлении на военную службу по контракту, поступлении в мобилизационный людской резерв, возложена на военные комиссариаты.

Вместе с тем, как показывает практика, организация указанных мероприятий со стороны территориальных военных комиссариатов Иркутской области была проведена в очень сжатые сроки, что повлекло за собой многочисленные обращения граждан в различные надзорные органы.

В рамках рассмотрения обращений к Уполномоченному с подобными жалобами, направлялись запросы в адрес территориальных прокуроров, по результатам проверок которых части граждан была установлена категория годности к военной службе «В» — ограниченно годен, освобождающая гражданина от призыва.

При рассмотрении обращений Уполномоченным выявлялись случаи призыва на военную службу граждан, включенных в список лиц, подлежащих бронированию.

Так к Уполномоченному поступило обращение гр-ки О. в интересах своего супруга, который работал в организации, своевременно предоставившей список подлежащих бронированию граждан в военный комиссариат для оформления им соответствующих удостоверений как бронированным гражданам. В связи с отсутствием бланков таких удостоверений документальное оформление процедуры бронирования не было завершено. Более того, при самостоятельном обращении заявителя в местную призывную комиссию по мобилизации ею получен отказ в связи с отсутствием законных оснований для предоставления отсрочки, поскольку на момент призыва документов о бронировании работника не имелось.

В результате проведенных Уполномоченным мероприятий по взаимодействию с надзорными органами, решение призывной комиссии об отказе в предоставлении отсрочки отменено, данное решение направлено командиру воинской части по месту нахождения военнослужащего, в результате чего супруг заявителя вернулся к месту своего жительства.

Представляется, что основной вывод, характеризующий прошедшую в 2022 году на территории России мобилизацию, был сделан Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. При этом Министерство обороны Российской Федерации в целом оценило призывную мобилизационную кампанию как успешную.

Вместе с тем учитывая, что параметры призыва граждан в рамках **частичной** мобилизации не урегулированы на законодательном уровне, требуется внесение изменений



в действующие нормативные правовые акты, содержащие полный перечень категорий граждан, имеющих право на отсрочку по призыву на военную службу при частичной мобилизации, а также уточняющие порядок такого призыва.

В отчетном периоде одними из наиболее тяжелых в психологическом плане были обращения родственников погибших военнослужащих, направленных в зону проведения СВО, об оказании им различного рода помощи. По каждому подобному обращению Уполномоченным проводилась индивидуальная работа с семьями военнослужащих, выявлялись потребности в оказании различных видов помощи. Помощь оказывалась не только семьям погибших и раненых военнослужащих, но и семьям военнослужащих, находящихся на территории проведения СВО.

Оперативное решение обозначенных в обращениях проблем, связанных с оказанием содействия как самим военнослужащим, так и их семьям, стало возможно благодаря слаженному взаимодействию Уполномоченного с различными институтами власти.

Немалую долю обращений занимают обращения об установлении местонахождения пропавших без вести военнослужащих, или возвращении их из плена.

В качестве одного из примеров можно привести следующую историю. В ноябре 2022 года, поступило обращение гр-ки Ш., супруги военнослужащего по контракту, который попал в плен при выполнении поставленных боевых задач в зоне проведения специальной военной операции, получив при этом тяжелое ранение ног. Информацию о том, что супруг заявительницы находится в плену, она получила от другого военнослужащего, который находился в одном лагере для военнопленных с супругом заявительницы и был возвращен на территорию Российской Федерации.

В ходе рассмотрения обращения Уполномоченным была проделана большая работа по подтверждению нахождения военнослужащего Ш. в плену, собраны свидетельские показания от военнослужащих, находящихся совместно с Ш. в плену. Собранная информация была направлена в Министерство обороны Российской Федерации, в Главное управление военной полиции Министерства обороны Российской Федерации. Затраченные усилия не прошли даром, в январе военнослужащий Ш. был возвращен в Российскую Федерацию. В настоящее время супруг заявителя получает необходимое лечение и реабилитацию в одном из военных госпиталей Министерства обороны Российской Федерации.

К сожалению, не все военнослужащие возвращены домой, в связи с чем, работа Уполномоченного по данному направлению продолжается.

По завершении частичной мобилизации к Уполномоченному стали поступать обращения военнослужащих и их родственников, связанные с получением различных мер социальной поддержки.

Так к Уполномоченному поступали обращения бойцов добровольческих формирований, заключивших контракты, которые столкнулись с проблемой невозможности получения единовременной денежной выплаты в размере 200000 рублей. В соответствии с указом Губернатора Иркутской области от 26 июля 2022 года № 154-уг «О предоставлении дополнительной меры социальной поддержки в виде единовременной денежной выплаты гражданам, проживающим на территории Иркутской области, направленным через военный комиссариат Иркутской области (пункт отбора граждан на военную службу по контракту Иркутской области) для прохождения военной службы в частях министерства обороны Российской Федерации, выполняющих задачи на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины» указанным военнослужащим полагалась единовременная денежная выплата в размере 200000 рублей, однако в связи с тем, что воинские части, в которые они были направлены, не включены в перечень, утвержденный военным комиссариатом Иркутской области, в выплате указанных денежных средств было отказано. По данным обращения Уполномоченный продолжает работу и в настоящее время.



В качестве другого примера можно привести обращение гр. В., принимавшего участие в специальной военной операции в качестве добровольца. В. обратился к Уполномоченному, поскольку не мог самостоятельно реализовать право на предоставление мер социальной поддержки по причине наличия в приказе о его увольнении с военной службы формулировки, согласно которой заявитель отказался от дальнейшего участия в специальной военной операции. Нетривиальность ситуации связана с тем, что на момент издания приказа командованием войсковой части с такой формулировкой В. принимал активное участие в боевых действиях, в результате которых получил минно-взрывную травму, о наличии такого приказа ему стало известно уже по возвращению к месту своего жительства после лечения в военном госпитале. По этой причине В. не мог получить причитающиеся ему денежные выплаты. Также гр. В. сообщал о необходимости проведения дополнительной реабилитации для восстановления работоспособности и оказания ему медико-психологической помощи.

По данному поводу Уполномоченный незамедлительно обратился в военную прокуратуру Иркутского гарнизона, которая, в свою очередь, организовала взаимодействие с военной прокуратурой Новочеркасского гарнизона. В результате проведенных мероприятий командиром войсковой части издан приказ об освобождении В. с занимаемой должности в связи с окончанием срока действия контракта, денежное довольствие, а также единовременная выплата в связи с полученным ранением выплачена гр. В. в полном объеме. Также при участии Иркутского регионального благотворительного фонда «Звезда» гр. В. предоставлено санаторно-курортное лечение.

Помимо обращений, напрямую относящихся к несению военной службы, в адрес Уполномоченного поступали обращения, связанные с получением документов воинского учета.

Так к Уполномоченному обратилась гр-ка Р. в интересах достигшего 27-летнего возраста инвалида второй группы, страдающего умственной отсталостью в легкой степени выраженности (инвалид с детства), в связи с отказом в выдаче ему военного билета. После прохождения медицинского освидетельствования мужчине вместо военного билета оформлена справка по форме № 1/У (справка уклониста), от получения которой он отказался. Такой документ выдается в случае, если гражданин не прошел военную службу по призыву, не имея на то законных оснований. По мнению военного комиссариата, справка уклониста выдана обоснованно, поскольку данный гражданин никогда ранее не состоял на воинском учете. Анализ правовых норм показал, что названное заболевание является основанием для дачи заключения о годности к военной службе по категории «В» — ограниченно годен к военной службе. При этом от призыва на военную службу освобождаются граждане, признанные ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья. Поскольку гражданин до достижения им возраста 27 лет не подлежал призыву на военную службу в связи с наличием у него заболевания (то есть имел основания для освобождения от призыва на военную службу), то у призывной комиссии и, соответственно, у военного комиссариата не имелось оснований для оформления в отношении него справки уклониста. Данная информация представлена Уполномоченным в военный комиссариат Иркутской области с целью содействия в пересмотре решения местной призывной комиссии, оформления и выдаче военного билета взамен справки уклониста.

Согласно ответу военного комиссариата Иркутской области «решение о выдаче справки уклониста было принято единогласно всеми членами призывной комиссии. Заключение призывной комиссии могло быть обжаловано заинтересованным лицом в течение трех месяцев со дня его принятия».

Такой подход к проблеме, по мнению Уполномоченного, безусловно, требует пересмотра принятых решений. Работа по обращению продолжается.

Уполномоченным также выявлены проблемы, связанные с получением гражданами, входящими в состав добровольческих формирований, дополнительных мер социальной поддержки, связанных с получением увечья (ранения, травмы, контузии) в ходе проведения СВО, предусмотренных Законом Иркутской области от 7 июля 2022 года № 53-ОЗ «О дополнительных мерах социальной поддержки военнослужащих (бывших военнослужащих), лиц, проходящих (проходивших) службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации, и членов их семей» (далее — Закон Иркутской области



№ 53-ОЗ). Причиной отказа в предоставлении указанных мер социальной поддержки является несоответствие граждан, входящих в состав добровольческих формирований, категории лиц, предусмотренной Законом Иркутской области № 53-ОЗ.

В настоящее время в Законодательное Собрание Иркутской области внесен проект закона о внесении изменений в Закон Иркутской области № 53-ОЗ в части приравнивания граждан, входящих в состав добровольческих формирований, к военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, который позволит устранить социальную несправедливость в отношении указанной категории.

В ходе работы Уполномоченного с обращениями граждан, принимавших участие в зоне проведения СВО, также выявлена проблема в прохождении военно-врачебной комиссии гражданами, пребывающими в добровольческих формированиях и частных военных компаниях. Так указанной категории военнослужащих отказывалось в прохождении военно-врачебной комиссии по причине отсутствия правового регулирования данного вопроса. В связи с этим Уполномоченным принято решение о направлении в адрес Главного военно-медицинского управления Министерства обороны Российской Федерации обращения о предоставлении разъяснений о возможности прохождения (порядке прохождения) военнослужащими добровольческих формирований, частных военных компаний военно-врачебной комиссии с указанием медицинских организаций, а также формата прохождения комиссии. В настоящее время вопрос находится в работе.

Очевидно, что законодательство, регулирующее вопросы призыва граждан на военную службу по частичной мобилизации, предоставления мер социальной поддержки участникам СВО в качестве добровольцев, требует корректировки и продолжения взаимодействия между различными органами власти и институтами гражданского общества, в связи с этим Уполномоченным принято решение направить в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой обращение о разработке на федеральном уровне ряда поправок в Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», уточняющих перечень лиц, имеющих право на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации, а также порядка призыва граждан на военную службу по мобилизации.



4. Право на защиту жилищных и имущественных прав

Наличие комфортного и доступного жилья является одним из факторов, определяющих качество жизни населения. Улучшение жилищных условий граждан способствует общему повышению их благосостояния, снижению социальной напряженности и улучшению демографической ситуации.

В 2022 году в адрес Уполномоченного поступило 220 обращений в сфере жилищных правоотношений, из них 171 обращение по вопросам, связанным с непосредственной реализацией прав на жилое помещение, 49 – по вопросам жилищно-коммунального хозяйства.

В обращениях затрагиваются проблемы, связанные с предоставлением жилья, как во внеочередном порядке, так и на общих основаниях; предоставлением жилых помещений лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в том числе по вопросам качества предоставляемых жилых помещений по договорам найма специализированного жилищного фонда, обеспечения сохранности жилых помещений); признанием домов аварийными или непригодными для проживания; обеспечением условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме; проведением капитального ремонта многоквартирных домов и иные (например, защиты прав граждан – участников долевого строительства, наследования имущества, текущего ремонта и содержания общедомового имущества в многоквартирных домах и др.).

Детальный анализ рассматриваемых обращений позволил Уполномоченному выделить ряд наиболее проблемных вопросов, требующих принятия дополнительного комплекса мер со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере.

4.1. Проблемы реализации жилищных прав граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений

Одним из наиболее острых вопросов в жилищной сфере продолжает оставаться вопрос обеспечения конституционного права малоимущих граждан на бесплатное получение или за дополнительную плату жилых помещений по договорам социального найма.

Малоимущие граждане, признанные по установленным Жилищным кодексом Российской Федерации (далее – ЖК РФ) основаниям малоимущими, состоят на очереди для улучшения жилищных условий на общих основаниях, их обеспечение жилыми помещениями осуществляется исходя из времени принятия на учет.

Так по сведениям органов местного самоуправления Иркутской области (без учета сведений из Тайшетского и Осинского районов в связи с их не предоставлением), по состоянию на 01.01.2023 г. на жилищном учете состоит 28257 граждан. За последние три года, число лиц, получивших жилье по договорам социального найма, постоянно снижается.

В 2020 году малоимущим гражданам, состоящим на жилищном учете, было предоставлено 372 жилых помещения, в 2021 году – 351 жилое помещение и 2022 году – 289 жилых помещений.



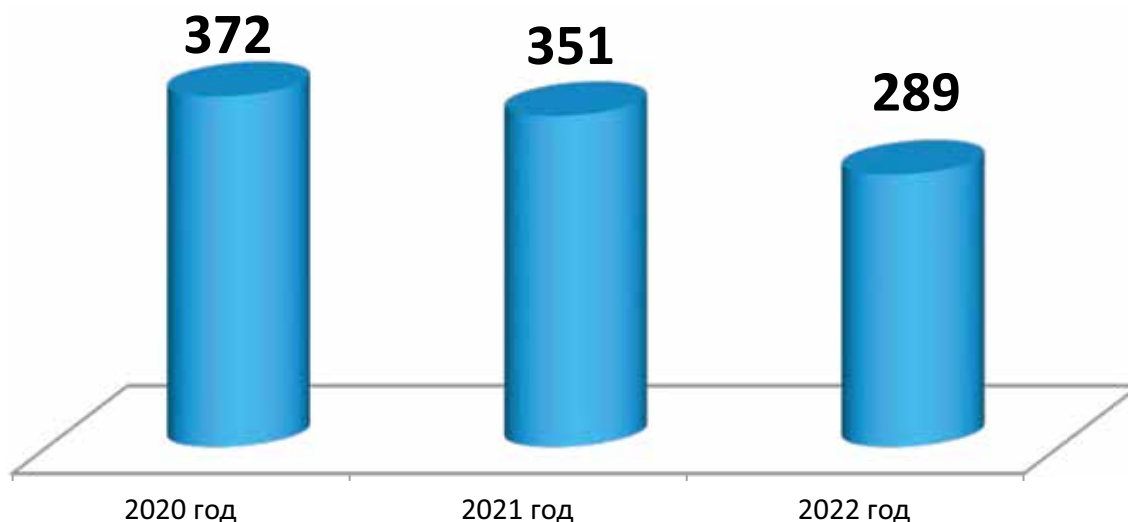


Рис. 19. Предоставлено жилых помещений за 2020–2022 годы

Длительность ожидания своей очереди на получение жилья можно проиллюстрировать на следующем примере.

Гр-ка Ж., 1948 года рождения, обратившись к Уполномоченному, сообщила, что она, совместно с членами своей семьи, была поставлена на очередь в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий как работник образования еще в 1991 году. В 1995 году номер ее очереди был 590, в 2003 году – 176. Постановка на учет осуществлялась городской организацией профсоюза работников народного образования и науки путем включения гр-ки Ж. в соответствующий список граждан. Указанные списки были переданы профсоюзной организацией в орган местного самоуправления после вступления в силу ЖК РФ. Вместе с тем в Комитете по управлению муниципальным имуществом местной администрации сведения о том, что гр-ка Ж. состоит на учете граждан, признанных нуждающимися в предоставлении жилых помещений, отсутствовали, ей предложено было вновь встать на жилищный учет для получения жилого помещения в рамках действующей муниципальной программы «Доступное жилье» (подпрограмма «Жилье для работников бюджетной сферы»).

Однако согласно Федеральному закону от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», граждане, принятые на учет до 01.03.2005 г., в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма.

Не согласившись с мнением местной администрации, заявитель обратилась в прокуратуру, которая в ее интересах подала в суд иск об обязании администрации восстановить ее (с составом семьи 4 человека) на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении по договору социального найма с даты первичного принятия на учет. Суд справедливо отметил, что утрата документов о первичной постановке гр-ки Ж. на учет в качестве нуждающейся в предоставлении жилых помещений, которая произошла не по ее вине, не должна нарушать ее жилищные права, в том числе право состоять на учете нуждающихся в предоставлении жилого помещения со дня первичной постановки на такой учет. Исковое заявление о возложении обязанности на местную администрацию восстановить гр-ку Ж. с составом семьи 4 человека на учете, в качестве нуждающихся в жилом помещении по договору социального найма с даты первичного принятия на учет, удовлетворено.

Проблема с восстановлением гр-ки Ж. в очереди была разрешена (номер очереди заявителя после вступления решения суда в 2020 году в законную силу – 22), однако жилое помещение на момент обращения к Уполномоченному в 2022 году гр-ка Ж. так

и не получила. В ходе работы над обращением заявителя установлено, что в 2021 году местной администрацией нуждающимся гражданам предоставлено 5 жилых помещений. Исходя из имеющихся у муниципалитета финансовых возможностей, учитывая показатели предоставления, заявитель возможно реализует свое право на улучшение жилищных условий лишь в 2024 году, то есть по достижении возраста 76 лет и 33-летнего срока ожидания.

Граждане, длительный период времени ожидающие своей очереди на жилье, с крайним недоверием относятся к перспективам реализации права на жилище через институт социального найма и пытаются найти иные, более оперативные способы улучшения жилищных условий. Тем не менее, заявители, по-прежнему, жалуются на длительный срок ожидания положенного им жилого помещения по договору социального найма, на «непрозрачность» движения очереди и необоснованное снятие с учета.

Представляется очевидным, что на федеральном, региональном и муниципальном уровне требуется принятие комплекса дополнительных мер по обеспечению жильем различных категорий нуждающихся граждан (в том числе многодетных), предусматривая развитие действующих государственных и муниципальных программ в указанной сфере, с соответствующим финансовым обеспечением, а также безусловное выполнение уже имеющихся обязательств перед вставшими на учет до 01.01.2005 г. отдельными категориями граждан (ветеранами, инвалидами, выезжающими из районов Крайнего Севера и т.д.), что позволит, в том числе сократить очередность нуждающихся в предоставлении жилья малоимущих граждан, состоящих на учете в органах местного самоуправления.

Статьей 57 ЖК РФ закреплена возможность предоставления жилых помещений по договорам социального найма вне очереди гражданам в случае, если занимаемые ими жилые помещения признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат, а также гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, перечень которых предусмотрен законом.

Согласно сведениям, представленным муниципальными образованиями Иркутской области, по состоянию на 01.01.2023 г. общая численность граждан, подлежащих обеспечению жилыми помещениями вне очереди, составляет 4077 человек, из них жилые помещения вне очереди в прошедшем году были предоставлены 130 гражданам, что составляет только 3% от имеющейся потребности.

Реализация жилищных прав инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, в зависимости от даты их постановки на учет имеет разные механизмы реализации. При этом граждане из названной категории, вставшие на учет до 01.01.2005 г. и после указанной даты, находятся фактически в неравных условиях.

Обеспечение нуждающихся в улучшении жилищных условий инвалидов, вставших на жилищный учет до 01.01.2005 г., осуществляется в соответствии с Законом Иркутской области от 4 апреля 2008 года № 6-ОЗ «Об отдельных вопросах предоставления меры социальной поддержки по обеспечению жильем отдельных категорий граждан в Иркутской области» путем предоставления социальной выплаты за счет средств федерального бюджета для приобретения или строительства жилых помещений. Инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 01.01.2005 г., обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации, в порядке очередности,



исходя из времени принятия таких граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Имеющаяся судебная практика показывает, что возложение судом на органы местного самоуправления обязанности по внеочередному обеспечению жильем инвалидов, без наделения в установленном законодательством порядке органов местного самоуправления государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями инвалидов, и без передачи соответствующих финансовых средств для их реализации, отсутствие в муниципальной собственности свободных от прав третьих лиц жилых помещений, недостаточное финансирование, препятствует эффективному решению вопросов в данной сфере.

Приобретение жилья гражданам, в том числе являющимся инвалидами, страдающим заболеваниями, указанными в перечне тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, должно являться расходным обязательством областного бюджета, что давно подтверждено сформированной судебной практикой.

Отсутствие правового регулирования в данной сфере на региональном уровне, нарушает право указанной категории граждан на внеочередное предоставление жилого помещения по договору социального найма.

В 2021 году, проанализировав ситуацию с реализацией прав инвалидов, имеющих право на предоставление жилья, Уполномоченный рекомендовал Правительству Иркутской области принять на региональном уровне нормативный правовой акт, предусматривающий порядок обеспечения инвалидов жилыми помещениями в соответствии с нормами действующего законодательства, обеспечив соответствующее финансирование на эти цели.

Согласно информации, подготовленной Правительством Иркутской области по итогам рассмотрения рекомендаций Уполномоченного, следует, что в соответствии с пунктом 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросу обеспечения жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, утвержденного 18 ноября 2020 года № Пр-1904, Правительству Российской Федерации поручено представить предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на формирование эффективного механизма обеспечения данной категории граждан жилыми помещениями, предусмотрев при этом порядок реализации ими права на обеспечение жильем и источники финансирования.

В настоящее время соответствующее решение Правительством Российской Федерации не принято, а Правительство Иркутской области в этой ситуации заняло выжидательную позицию до принятия соответствующего правового акта на федеральном уровне.

Между тем данная проблема по-прежнему остается актуальной и, на взгляд Уполномоченного, требует разработки и принятия регионального закона, устанавливающего механизм реализации жилищных прав инвалидов в соответствии с установленными государством гарантиями в данной сфере.

Говоря о проблемах реализации жилищных прав инвалидов, нельзя вновь не затронуть проблему обеспечения доступности лиц с ограниченными возможностями к их жилым помещениям и общему имуществу в многоквартирных домах.

С учетом анализа обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2022 году, данная проблема по-прежнему не имеет эффективных механизмов по ее разрешению.



Так к Уполномоченному обратилась гр-ка Р., несовершеннолетний сын которой является инвалидом-колясочником. В связи с неприспособленностью жилого помещения, в котором проживает инвалид, и общего имущества многоквартирного дома к потребностям инвалида, сын гр-ки Р. ограничен в доступе к объектам социальной инфраструктуры, в праве на получение образования наравне с другими сверстниками.

В целях решения проблемы, гр-ка Р. в августе 2021 года обратилась в администрацию города Иркутска с заявлением о проведении обследования жилого помещения, в котором проживает ее сын-инвалид, и общего имущества многоквартирного дома на предмет их доступности для инвалида в соответствии с пунктами 4 и 6 Правил обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 года № 649. На протяжении 6 месяцев вопрос о проведении обследования жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме так и не был решен администрацией города Иркутска, в связи с чем, гр-ка Р. обратилась к Уполномоченному.

После вмешательства Уполномоченного муниципальной комиссией вышеуказанное обследование жилого помещения было проведено. По его результатам принято решение о проверке экономической целесообразности реконструкции или капитального ремонта многоквартирного дома в целях приспособления общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей гражданина-инвалида. В марте 2022 года комиссией подготовлено заключение об отсутствии возможности приспособления жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей сына заявителя. В мае 2022 года межведомственной комиссией принято заключение о выявлении оснований для признания помещения непригодным для проживания гражданина-инвалида, что могло послужить основанием для предоставления сыну заявителя жилого помещения по договору социального найма вне очереди. Однако подобная правоприменительная практика в Иркутской области отсутствовала.

В рамках оказания заявителю правовой помощи Уполномоченным подготовлено исковое заявление о признании права несовершеннолетнего сына гр-ки Р. на предоставление жилого помещения по договору социального найма вне очереди и об обязании администрации города Иркутска предоставить ему жилое помещение. При этом Уполномоченный обратился в адрес руководителя ОГКУ «Государственное юридическое бюро по Иркутской области» с просьбой оказать гр-ке Р. бесплатную юридическую помощь в представлении интересов ее сына в суде.

В декабре 2022 года Кировским районным судом города Иркутска искивые требования гр-ки Р., действующей в интересах своего несовершеннолетнего сына-инвалида, были удовлетворены, в феврале 2023 года решение суда вступило в законную силу.

Уполномоченный выражает надежду, что по результатам исполнения судебного акта право на обеспечение доступности к жилому помещению и общему имуществу в многоквартирного дома будет в полной мере реализовано ребенком-инвалидом.

На протяжении длительного времени Уполномоченный акцентирует особое внимание на проблемах, возникающих при реализации права лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее — дети-сироты) на предоставление жилых помещений.

Охарактеризовать ситуацию в данном направлении помогут следующие статистические данные по состоянию на 01.01.2023 г. (табл. 9).



№	Наименование муниципального образования Иркутской области	Численность лиц, включенных в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями/ из них достигших возраста 18 лет	Число лиц, которым предоставлены жилые помещения
1	Ангарское МО	845/619	63
2	г. Иркутск	2238/1708	58
3	МО г. Черемхово	488/331	30
4	МО Заларинский район	336/228	25
5	Иркутское районное МО	671/510	20
6	МО г. Братска	781/560	16
7	МО г. Усолье-Сибирское	620/427	14
8	МО Братский район	455/342	14
9	Чунское районное МО	362/264	14
10	МО Нижнеудинский район	582/464	13
11	Усть-Кутское МО	366/287	13
12	МО Нижнеилимский район	309/201	11
13	МО Тайшетский район	733/579	11
14	МО Куйтунского района	379/284	9
15	МО Нукутский район	162/111	9
16	Усольское районное МО	489/369	8
17	Черемховское районное МО	286/191	8
18	МО Слюдянский район	294/218	8
19	Шелеховский район	323/236	7
20	МО г. Тулун	327/269	6
21	Зиминское городское МО	277/206	5
22	МО Качугский район	200/149	5
23	МО Аларский район	174/139	5
24	МО г. Усть-Илимск	256/181	4
25	Зиминское районное МО	207/150	4
26	МО Тулунский район	323/252	4
27	МО Боханский район	170/130	4
28	МО г. Свирск	124/87	3



29	МО Балаганский район	138/97	3
30	МО г. Бодайбо и района	144/109	3
31	МО Казачинско-Ленский район	114/92	3
32	МО Усть-Илимский район	120/81	3
33	МО г. Саянск	259/205	3
34	МО Киренский район	141/111	2
35	Усть-Удинский район	193/151	2
36	МО Мамско-Чуйского района	32/25	1
37	МО Баяндаевский район	102/74	1
38	МО Жигаловский район	121/85	0
39	МО Катангский район	42/31	0
40	Ольхонское районное МО	75/60	0
41	МО Осинский район	161/121	0
42	МО Эхирит-Булагатский район	311/231	0
	Итого:	14730/10965	412

Таблица 9 Численность лиц, включенных в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями/из них достигших возраста 18 лет

В числе рекомендаций Правительству Иркутской области, обозначенных Уполномоченным по итогам работы в 2021 году, указывались:

- увеличение объема финансирования на исполнение жилищных обязательств перед детьми-сиротами;
- принятие комплекса мер, направленных на устранение выявленных нарушений при строительстве жилых помещений для детей-сирот.

По итогам рассмотрения рекомендаций Уполномоченного Правительство региона проинформировало, что «в рамках подпрограммы «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 государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2019–2024 годы, в 2022 году на исполнение жилищных обязательств перед лицами из числа детей-сирот предусмотрены 2949 068,8 тыс. рублей, в том числе 1263 453,3 тыс. рублей на приобретение 503 жилых помещений для формирования специализированного жилищного фонда Иркутской области для детей-сирот, 1239054,3 тыс. рублей – на предоставление 453 социальных выплат (сертификатов) лицам из числа детей-сирот на приобретение ими жилых помещений, 446561,2 тыс. рублей – на проектирование и строительство 124 жилых помещений.

Следует отметить, что Правительством Иркутской области контроль за выполнением плановых показателей по исполнению жилищных обязательств перед лицами из числа детей-сирот ведется на постоянной основе.



Министерство имущественных отношений Иркутской области еженедельно предоставляет отчет о выполнении плановых показателей на совещаниях в Правительстве Иркутской области, еженедельно в письменной форме предоставляется информация в прокуратуру Иркутской области с приложением подтверждающих документов. Приобретенные жилые помещения с 2021 года принимаются комиссией по приему-передаче жилых помещений в государственную собственность Иркутской области (далее – Комиссия), наделенной полномочиями привлекать при необходимости к своей работе специалистов, экспертов, представителей территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Иркутской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области.

Приемка жилых помещений осуществляется при наличии заключений службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области и ОГКУ «Фонд имущества Иркутской области» о техническом состоянии и пригодности указанных жилых помещений для проживания. Оценка жилых помещений осуществляется комплексно, в том числе путем установления их соответствия положениям государственных контрактов на приобретение жилых помещений, требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, требованиям пожарной безопасности на основании сведений АО «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» или ОГУП «ОЦТИ – областное БТИ».

В рамках реализации мероприятий по строительству жилых помещений для детей-сирот Министерство строительства Иркутской области, как уполномоченный орган, осуществляет полномочия по строительству жилья для данной категории лиц через подведомственное областное государственное казенное учреждение «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области».

В целях ликвидации образовавшейся в Иркутской области задолженности по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, ОГКУ «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области»: в 2022 году осуществлялось строительство 124 жилых помещений (34 жилых домов) общей площадью 4967,38 кв.м. в 5 муниципальных образованиях Иркутской области – в городах Тулун, Саянск, п. Балаганск, р.п. Усть-Уда, п. Забитуй Аларского района; в 2023 году запланировано строительство 208 жилых помещений общей площадью 7280 кв.м. в 10 муниципальных образованиях Иркутской области – в городах Тулун, Саянск, Братск, Усть-Илимск, п. Качуг, п. Усть-Ордынский Эхирит-Булагатского района, р.п. Чунский, р.п. Усть-Уда, с. Нукуты, с. Еланцы Ольхонского района; в 2024 году запланировано строительство 248 жилых помещений общей площадью 8680 кв.м. в 7 муниципальных образованиях Иркутской области – в городах Свирск, Саянск, Тулун, Братск, Аларском, Усть-Удинском, Братском районах; в 2025 году запланировано строительство 256 жилых помещений общей площадью 8960 кв.м. в 5 муниципальных образованиях – в городах Свирск, Саянск, Тулун, Аларском, Усольском районах; в 2026 году запланировано строительство 226 жилых помещений общей площадью 7910 кв.м. в 5 муниципальных образованиях – в городах Свирск, Саянск, Тулун, Аларском, Куйтунском районах.

Вместе с тем говорить о решении в регионе проблемы с обеспечением жильем детей-сирот преждевременно, поскольку, запланированные темпы и объем строительства жилых помещений для детей-сирот не покроют имеющуюся на сегодня потребность в жилье у 14700 детей-сирот.

Также в адрес Уполномоченного продолжают поступать обращения граждан в связи с необоснованным, по их мнению, исключением детей-сирот из списка граждан, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями.

Так к Уполномоченному обратилась гр-ка Ю., 1993 года рождения, которая сообщила о том, что в 2014 году она была включена в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми



помещениями. В 2019 году межрайонным управлением министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области вынесено распоряжение об исключении гр-ки Ю., на тот момент являвшейся матерью двоих детей, из данного списка. Основанием для исключения ее из списка послужило наличие информации Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии о наличии в собственности заявителя 1/12 доли жилого помещения, приобретенной в порядке наследования.

В ходе работы над обращением установлено, что исходя из общей площади жилого дома, в собственности заявителя находится всего 7 кв.м, что существенно ниже установленной для города Иркутска учетной нормы предоставления жилого помещения (15 кв.м.).

Поскольку данное обстоятельство указывает на невозможность проживания заявителя в жилом помещении, в целях восстановления нарушенного права на предоставление жилого помещения как лицу из числа детей-сирот, гр-ке Ю. подготовлен проект искового заявления для обращения в суд. Работа по защите жилищных прав заявительницы продолжается.

Еще одной проблемой при реализации жилищных прав детей-сирот остается вопрос обеспечения сохранности жилого помещения, имеющих у них на праве пользования или в собственности.

Так гр-ка Ш., достигшая на момент обращения к Уполномоченному 31-летнего возраста, в своем заявлении указывала, что она относилась к категории детей-сирот; после смерти матери, приобретшей по договору купли-продажи двухкомнатную квартиру в городе Черемхово, направлена в учреждение для сирот; мэром города Черемхово издано постановление о закреплении купленной квартиры за заявителем; в целях сохранности жилого помещения в период обучения гр-ки Ш., квартира предоставлялась третьим лицам; периодически государственный опекун направлял письма в адрес органов опеки и попечительства для получения информации о сохранности квартиры. В итоге гр-ка Ш., окончив обучение, не смогла в нее вселиться, поскольку для проживания в квартире требовалось проведение ремонта. Более того, выяснилось, что «закрепленная» квартира не перешла в собственность покойной матери, поскольку договор купли-продажи не был зарегистрирован в установленном законом порядке. При этом никто из ответственных лиц не удостоверился о наличии зарегистрированного права собственности на закрепленное жилое помещение. В течение нескольких лет, заявитель безуспешно пытается в судебном порядке признать за собой право собственности на квартиру. В настоящее время работа по восстановлению нарушенных прав заявительницы продолжается.

В качестве еще одного примера, связанного с проблемой реализации жилищных прав детей-сирот, можно привести ситуацию гр-ки Д., которая была не согласна с распоряжением Межрайонного управления министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области об отказе во включении ее в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями. Отказ во включении гр-ки Д. в названный список связан с тем, что в 2009 году за ней было закреплено право пользования жилым помещением «по регистрации места жительства родителей».

На первый взгляд решение уполномоченного органа выглядит обоснованным, поскольку за заявителем «закреплено» жилое помещение, в котором ранее проживали ее мать и отец.

Вместе с тем в ходе работы над обращением установлено, что мать Д. не была зарегистрирована по адресу данного жилого помещения, в браке с гражданином М., которому жилое помещение изначально и было предоставлено, она не состояла. В этой связи возникли обоснованные сомнения в наличии правовых оснований для закрепления за гр-кой Д. права пользования жилым помещением, поскольку гр-н М., не являлся ее отцом. Гр-ке Д. даны рекомендации по признанию ее права на включение в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, в судебном порядке.



К сожалению, судебный порядок зачастую остается единственным способом защиты и восстановления жилищных прав детей-сирот.

Так по информации министерства имущественных отношений в 2021 году лицами из числа детей-сирот было предъявлено 422 иска с требованиями о понуждении к предоставлению жилых помещений (301 исковое заявление удовлетворено), в 2022 году таких исков к министерству предъявлено 366 (из них рассмотрено 292, удовлетворено – 254).

Согласно сведениям, предоставленным министерством финансов Иркутской области, лицами из числа детей-сирот предъявлялись иски к названному министерству в рамках Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

В 2020 году был предъявлен 21 такой иск (общий размер присужденной суммы 1 265 342, 82 руб., исполнено 20 судебных решений), в 2021 году – 24 иска (общий размер присужденной суммы 961 500 руб. по всем судебным решениям), в 2022 году – 16 исков (общий размер присужденной суммы 616 085 руб. по всем исполненным судебным решениям).

На исполнении в подразделениях Главного управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области в 2022 году находилось 383 исполнительных производства о предоставлении жилья детям-сиротам, что на 72 исполнительных производства больше, чем в аналогичном периоде прошлого года (311 исполнительных производств). За 12 месяцев 2022 года возбуждено 235 исполнительных производств указанной категории (в аналогичном периоде 2021 года возбуждено 108 исполнительных производств).

Всего в 2022 году судебными приставами-исполнителями окончено (прекращено) 185 (48%) исполнительных производств о предоставлении жилья детям-сиротам (в аналогичном периоде 2021 года – 200 исполнительных производств), из них фактическим исполнением в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 47 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» – 165 исполнительных производств (в аналогичном периоде 2021 года – 160 исполнительных производств).

Помимо длительности ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами, существует проблема, связанная с качеством предоставляемых им жилых помещений. Например, по обращению гр-на С., которому предоставлено не отвечающее установленным требованиям жилое помещение по договору найма специализированного жилищного фонда Иркутской области, Уполномоченному пришлось неоднократно обращаться в министерство имущественных отношений Иркутской области, службу государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области о необходимости принять меры по устранению строительных недостатков в предоставленном ему жилом помещении. До обращения к Уполномоченному гр-н С. самостоятельно обращался в органы прокуратуры, в Следственное управление СК России по Иркутской области, в названное министерство.

В результате проведенных мероприятий министерство имущественных отношений Иркутской области в апреле 2022 года обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с исковым заявлением к застройщику об обязанности безвозмездно устранить недостатки выполненных работ при строительстве многоквартирного дома в предоставленном гр-ну С. жилом помещении. Для понимания ситуации приведем перечень заявленных требований: стены оштукатурить, выровнять, оклеить обоями; выровнять пол, произвести укладку линолеума, установить плинтус; произвести монтаж натяжного потолка; установить розетку в ванной комнате; установить розетку в зоне кухни для электрической печи; и многое другое. При этом все работы должны были быть выполнены застройщиком по условиям государственного контракта.



Примечательно, что ответчик по данному делу не является в судебные заседания, более того, анализ открытых сведений по данному делу на сайте Арбитражного суда Иркутской области указывает на желание застройщика затянуть данный процесс (например, ответчик заявлял о необходимости привлечения к участию в деле в качестве третьего лица управляющей компании, которая не является стороной в деле, поскольку принятое решение не затронет прав данной организации; также ответчик указывает на необходимость проведения независимой экспертизы, не представляя документы на эксперта). В настоящее время судебный процесс продолжается, Уполномоченный следит за его результатом.

Нельзя сказать, что государство пускает на самотек проблему предоставления некачественных жилых помещений детям-сиротам, ситуация имеет свое закономерное развитие — в отношении должностных лиц, ответственных за приемку жилых помещений от застройщиков, возбуждаются уголовные дела.

В настоящее время министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области разработаны и внедрены в работу подведомственных территориальных органов алгоритмы действий по установлению прав детей-сирот на жилые помещения, обеспечению их сохранности, ведению реестра жилых помещений, нанимателями, членами семей нанимателей, собственниками которых являются дети-сироты, в соответствии с Положением об отдельных вопросах защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 31 января 2014 года № 40-пп.

По информации указанного министерства, в 2022 году у 627 подопечных установлены права на 501 жилое помещение, из них выявлены в качестве оставшихся без попечения родителей в прошедшем году 378 несовершеннолетних (25% от общего числа выявленных детей), имеющих 285 жилых помещений (при этом право на 38 жилых помещений было установлено в судебном порядке).

Несмотря на проводимую работу, в практике Уполномоченного продолжают выявляться факты ненадлежащего принятия мер органами опеки и попечительства, а также государственными опекунами, опекунами (попечителями) несовершеннолетних по обеспечению сохранности жилых помещений, в которых дети – сироты имеют право пользования или право собственности. Сохраняемое лишь на бумаге право (наличие правоустанавливающих документов), составляемые формально акты о сохранности жилых помещений, часто отсутствие надлежащего надзора за попечителями, призванными обеспечить защиту жилищных и имущественных прав подопечных, порождают многочисленные нарушения в указанной сфере.

К наиболее существенным проблемам в указанной сфере следует отнести и следующие:

- проблемы самостоятельного принятия мер по сохранности жилого помещения лицом из числа детей-сирот, в случае, когда он (она) продолжает обучение в образовательной организации не по месту нахождения жилого помещения (особенно если жилое помещение расположено в ином муниципальном образовании, часто отдаленном от места обучения).

Фактически обеспечивать сохранность жилья у данной категории на период обучения возможности нет; финансовые средства для поддержания его в надлежащем состоянии отсутствуют, в результате чего жилье разрушается, накапливаются долги по коммунальным услугам; зачастую там продолжают проживать посторонние люди по договорам, ранее заключенным органами опеки и попечительства, или опекунами,



а возможности контролировать соблюдение ими условий проживания, своевременной оплаты по обязательным платежам у детей-сирот не имеется и т.д). Часто приходится наблюдать и отсутствие мотивации у юноши или девушки возвращаться в ранее занимаемое жилье ввиду его ненадлежащего состояния, расположения в отдаленных населенных пунктах, где имеются проблемы с работой;

- проблемы неинформированности детей-сирот на момент достижения совершеннолетия о своих жилищных правах, обязанностях по содержанию имеющегося жилья. После выпуска из государственного учреждения, в 16–17 лет, дети-сироты, особенно с ограниченными возможностями, порой никогда и не проживавшие в жилом помещении, где являются нанимателями или собственниками, или ввиду возраста, не помнящие об этом, не подготовленные к самостоятельной жизни, зачастую становятся жертвами неправомерных действий со стороны мошенников, иных лиц, пытающихся завладеть их имуществом;

- ни один из обратившихся заявителей из числа детей-сирот, относящихся к собственникам жилья, не знал, что имеет право на получение компенсации расходов, понесенных в связи с ремонтом жилых помещений, а сроки ввиду наступления 19 лет, уже были пропущены. Следует отметить, что число лиц, получивших компенсацию, по данным, представленным министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в период с 2020 по 2022 год уменьшилось в 2 раза (2020 г. – 13 чел., 2021 г. – 10 чел., 2022 г. – 6 чел).



В связи с изложенным представляется важным рекомендовать уполномоченным органам государственной власти Иркутской области:

- провести ревизию ранее «закрепленных» за детьми-сиротами жилых помещений с целью установления степени их сохранности и принятия в случае необходимости мер для обеспечения жилищных прав данной категории;
- обеспечить надлежащий надзор за деятельностью опекунов (попечителей) в части защиты жилищных и имущественных прав подопечных;
- поручить службам постинтернатного сопровождения в качестве приоритетного направления деятельности рассматривать оказание содействия лицам из числа детей-сирот в защите жилищных и имущественных прав;

— рассмотреть возможность внесения изменений в закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 107-оз «Об отдельных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Иркутской области» в части расширения условий для получения компенсации расходов, понесенных лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с ремонтом жилых помещений, предусмотрев изменение возраста обратившихся до 23 лет.

К числу проблемных случаев, с которыми сталкивались обратившиеся к Уполномоченному граждане, относится и проблема ликвидации жилого фонда, признанного аварийным в результате чрезвычайных ситуаций.

Гр. М. обратился за помощью в реализации права на получение социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения взамен утраченного в результате чрезвычайной ситуации. Заявитель указал, что он является многодетным отцом, имеет на иждивении 5 малолетних детей, его супруга лишена родительских прав; жилое помещение, в котором проживала семья заявителя, пострадало в результате чрезвычайной ситуации от наводка (признано аварийным и в последующем снесено), в связи с чем, и было выдано свидетельство, удостоверяющее право на получение социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения на сумму порядка 5700 000 рублей.

До обращения к Уполномоченному гр. М. пытался самостоятельно реализовать данное свидетельство, обратившись в подведомственное министерству строительства Иркутской области ОГКУ «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области». Однако, спустя 5 месяцев, не получив новое жилье, гр. М. обратился к Уполномоченному.

В ходе проверки указанных заявителем доводов было установлено, что получателем названного свидетельства являлась бывшая супруга заявителя (свидетельство выдано до лишения ее родительских прав), которая в последующем это свидетельство аннулировала в связи с желанием получить жилое помещение из государственного жилищного фонда Иркутской области. Вместе с тем, в установленные сроки бывшая супруга гр. М. в уполномоченные органы не обращалась. На основании распоряжения ОГКУ «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области» гр. М. было отказано в предоставлении жилого помещения взамен утраченного жилого дома. Основанием для отказа послужило не предоставление заявителем документов, подтверждающих регистрацию по месту жительства на дату введения режима чрезвычайной ситуации его детей, а также пропуск срока обращения с заявлением о предоставлении жилого помещения.

Для защиты жилищных прав заявителя и его несовершеннолетних детей Уполномоченный обратился к прокурору Иркутской области. В ходе прокурорской проверки вскрылись факты ненадлежащего рассмотрения заявления гр. М. в ОГКУ «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области». Также к директору ОГКУ «Управление социальной защиты населения по Нижнеудинскому району», выдавшему свидетельство бывшей супруге заявителя после ее лишения родительских прав, применены меры прокурорского реагирования (внесено представление). Нижнеудинский межрайонный прокурор обратился в суд с иском о признании права на предоставление жилого помещения из государственного жилищного фонда.

В настоящее время гражданское дело о восстановлении срока для обращения в ОГКУ «Единый заказчик в сфере строительства Иркутской области» на получение жилого помещения, о признании права на получение жилья и об обязанности предоставить жилое помещение находится на рассмотрении в Куйбышевском районном суде города Иркутска.

В качестве еще одного примера приведем обращение гр. Г., чей жилой дом, находившийся в Нижнеудинском районе, пострадал в 2019 году в результате наводка. Заявитель просил содействия в ускорении процесса исполнения решения суда, согласно которому на поселковую администрацию и межведомственную комиссию возложена обязанность в течение 10 дней со



дня вступления решения суда в законную силу, провести обследование пострадавшего в результате наводки дома (в случае признания дома аварийным гр. Г. вправе был получить соответствующую финансовую помощь от государства). Данное решение вступило в законную силу 25.03.2021 г., однако оно не было исполнено. Выданный исполнительный лист и совершенные на его основании исполнительные действия – взыскание исполнительского сбора в размере 50000 рублей службой судебных приставов, не понудили местную администрацию провести обследование жилого дома.

В ходе взаимодействия Уполномоченного с Главным управлением федеральной службы судебных приставов по Иркутской области было установлено, что межведомственная комиссия в марте 2021 года пришла к выводу о необходимости дополнительного обследования жилого дома с привлечением специализированной организации. Впоследствии дом, в отношении которого должно быть проведено обследование, был разобран и вывезен неустановленными лицами, после чего должник обратился в суд с заявлением о прекращении исполнительного производства. Гр. Г. со своей стороны обратился в полицию для возбуждения уголовного дела в связи с хищением принадлежащего ему имущества. В результате заявитель получил отказ в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления. Данный отказ был обжалован заявителем с участием Уполномоченного через органы прокуратуры, после чего уголовное дело все же было возбуждено. Обращение остается на контроле Уполномоченного.

Дополнительного внимания органов местного самоуправления и решения требует проблема ликвидации жилого фонда, признанного аварийным в результате чрезвычайной ситуации, случившегося в 2019 году наводнения.

*В адрес Уполномоченного поступило обращение гр-ки К., проживающей в г. Нижнеудинске, об оказании содействия в оформлении занимаемого ею жилого помещения в соответствии с законодательством Российской Федерации. Квартира заявителя находится в многоквартирном доме, пострадавшем от наводки в 2019 году. Постановлением администрации Нижнеудинского муниципального образования данная квартира признана подлежащей капитальному ремонту. **В то же время все остальные квартиры признаны аварийными и подлежащими сносу!!!** Собственники указанных квартир, получив социальные выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, выехали за пределы района. Вместе с тем их аварийные жилые помещения продолжают оставаться на кадастровом учёте. Обременение земельного участка правами собственников аварийных объектов препятствует его формированию и выделению под эксплуатацию жилья, принадлежащего гр-ке К.*

Как установлено в ходе работы над обращением, согласно пункту 7(1) Положения о порядке и условиях предоставления гражданам, жилые помещения которых утрачены в результате чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате наводнения, вызванного сильными дождями, прошедшими в июне-июле 2019 года на территории Иркутской области, социальной выплаты на приобретение или строительство другого жилья, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 17 июля 2019 года № 556-пп, условием предоставления социальной выплаты гражданину, являвшемуся на день введения режима чрезвычайной ситуации собственником утраченного жилого помещения, является данное им обязательство о безвозмездном отчуждении этого жилого помещения в собственность Иркутской области или муниципальную собственность. Однако пункт 7(1) введен постановлением Правительства Иркутской области от 20 декабря 2019 года № 1110-пп, и, к этому времени, значительному числу собственников социальные выплаты уже произведены, а судьба аварийного жилья не была решена.

Представляется, что такая проблема имеется и в других районах Иркутской области, пострадавших от наводнения. Наличие на кадастровом учете большого количества домов, признанных аварийными, препятствует возможности их сноса, распоряжения земельными участками, способствует нарушению прав граждан, продолжающих жить



на подтопленных территориях, как в случае с заявителем, а также усугубляет пожароопасную обстановку в населенных пунктах.

Принимая во внимание то обстоятельство, что вопросы прекращения права собственности на объекты недвижимости при отсутствии волеизъявления собственника могут быть решены только в судебном порядке, а также учитывая масштабы этой проблемы, Уполномоченный полагает, что со стороны Правительства Иркутской области, региональной прокуратуры, на основании анализа практики деятельности других регионов, имеющих схожие проблемы, судебной практики, органам местного самоуправления может быть оказана методическая и практическая помощь в решении задачи ликвидации объектов недвижимости, пострадавших в результате стихийного бедствия, оформлению права собственности на освободившиеся земельные участки.

Проблема длительных сроков по реализации права на улучшение жилищных условий прослеживается и по иным льготным категориям граждан.

Так в 2022 году в адрес Уполномоченного поступило обращение сотрудника федеральной противопожарной службы МЧС России по Иркутской области в отставке, в семье которого пятеро детей, о содействии в получении социальной выплаты для приобретения/ строительства жилья за счет средств федерального бюджета, состоящего на учете для получения указанной выплаты с 2015 года. Однако как установлено, в 2023 году соответствующие выплаты планируется предоставить только двум семьям, состоящим на учете с 2014 года, по истечении 2023 года – 47 семьям, также состоящим на учете с 2014 года. И только после получения социальных выплат указанными семьями, выплаты начнут получать многодетные семьи, поставленные на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в 2015 году.

При работе над обращением пенсионера органов внутренних дел Г., который состоит на учете в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий с 1998 года, установлено то, что в период с 2020 по 2022 гг. жилищные сертификаты в ГУ МВД России по Иркутской области не выдавались в связи с отсутствием финансирования из федерального бюджета.

Учитывая то, что заявитель длительное время не может реализовать свои жилищные права, гарантированные ему государством как пенсионеру МВД России, Уполномоченным направлено письмо в адрес министра МВД России В.А. Колокольцева с ходатайством о рассмотрении возможности увеличения финансирования из федерального бюджета на предоставление субсидий на приобретение жилья, право на получение которых удостоверяется государственными жилищными сертификатами, в том числе в целях обеспечения ими пенсионеров органов внутренних дел, проживающих в Иркутской области. Вопрос остается на контроле Уполномоченного.

4.2. Соблюдение прав граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг

К одним из наиболее значимых вопросов, влияющих на качество жизни населения, относятся вопросы, возникающие в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В отчетном году к Уполномоченному поступило 72 обращения от граждан по вопросам, касающимся защиты их прав в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Стабильно высокой в общем числе обращений, поступивших к Уполномоченному, остается доля обращений с жалобами на ресурсоснабжающие организации (рис. 20), по вопросам оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги, жалоб на управляющие организации.



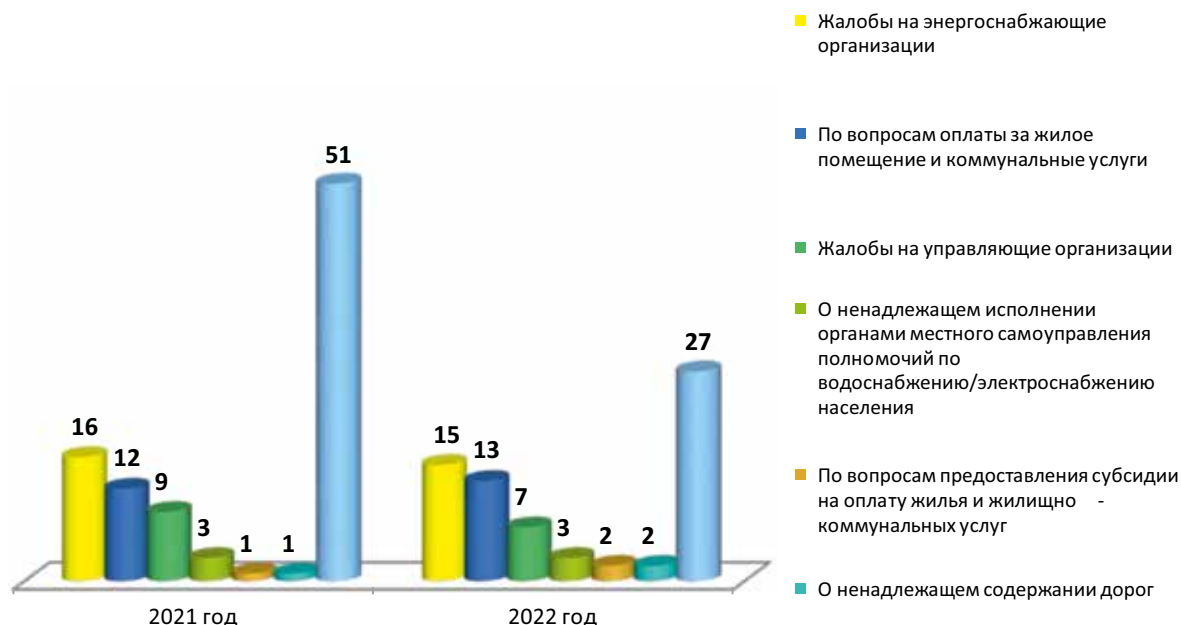


Рис. 20. Тематика жалоб на ресурсоснабжающие организации, поступившие в адрес Уполномоченного по правам человека Иркутской области за 2022 год

Следует отметить, что обращения, поступившие от одного заявителя, зачастую обозначали системную проблему, затрагивающую права значительного числа граждан. К числу таких обращений относятся жалобы на ненадлежащее обеспечение питьевого водоснабжения населения.

Государственная политика в сфере водоснабжения и водоотведения определена в Федеральном законе от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и направлена в том числе, на достижение целей, связанных с охраной здоровья населения и улучшением качества жизни населения путем обеспечения бесперебойного и качественного водоснабжения и водоотведения.

Между тем вопросы водоснабжения сельских местностей в отчетном периоде, по-прежнему, оставались актуальными.

Ярким тому примером является обращение жительницы г. Бирюсинск Тайшетского района, с просьбой о защите прав и законных интересов пожилого человека.

В обращении указывалось, что с 2017 года колодец с питьевой водой, расположенный вблизи дома пожилой женщины, не функционирует. Ближайшая водозаборная колонка находится на расстоянии 300 метров от дома и зачастую не работает, в связи с чем, доступ к питьевой и бытовой воде ограничивается. Подвоз воды для бытовых нужд администрацией городского поселения не организован.

Как следует из ответа администрации Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», представленного по запросу Уполномоченного, данное муниципальное образование имеет систему централизованного водоснабжения. Охват населения обеспеченного централизованной системой водоснабжения составляет около 57%, в основном это многоквартирные благоустроенные дома.

Водоснабжение населения, не охваченного централизованным водоснабжением, осуществляется из шахтных колодцев. В последние годы (2013–2022) происходит повсеместное понижение уровня воды в питьевых колодцах или их полное высыхание. Работы по углублению шахтных колодцев желаемого результата не дают, что не позволяет значительно углубить колодец, а постоянное понижение уровня воды делает эти работы и понесенные финансовые затраты неэффективными.

Шахтный колодец, о котором указывается в обращении, был ликвидирован по причине ветхости и отсутствия воды, в связи с неоднократными обращениями жителей домов, расположенных вблизи колодца, во избежание несчастных случаев.

В настоящее время жители пользуются водоразборной колонкой, а также шахтным колодцем расстояние до которых более 300 метров.

По мнению администрации Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», в связи с большими расстояниями и высокой стоимостью работ по прокладке трубопровода, высокой стоимостью работ по разработке проектно-сметной документации, а также низкой потребностью в водоразборной колонке у населения, устройство водоразборной колонки по вышеуказанному адресу нецелесообразно.

Кроме того, как следует из ответа местной администрации в случае невозможности самостоятельного пользования существующим колодцем и водоразборной колонкой граждане вправе обратиться в Областное государственное бюджетное учреждение социального обслуживания населения «Комплексный центр социального обслуживания населения Тайшетского района» для получения бесплатных и платных услуг, предоставляемых на дому.

При рассмотрении обращения было установлено, что прежде чем обратиться к Уполномоченному, заявительница обращалась в администрацию муниципального образования, однако отсутствие решения вопроса вынудило граждан обратиться в областные структуры.

При рассмотрении обращения Уполномоченным было отмечено, что в соответствии с законодательством¹ радиус действия водоразборной колонки следует принимать не более 100 м.

В связи с данным обстоятельством Уполномоченным был направлен запрос в Тайшетскую межрайонную прокуратуру. По результатам его рассмотрения подтвердился факт того, что расстояние от домовладения гражданина до ближайшей водоразборной колонки превышает расстояние более 100 метров.

Кроме того, водоразборные колодцы, указанные в схеме водоснабжения Бирюсинского городского поселения, в нарушение статьи 225 Гражданского кодекса РФ в реестре муниципальной собственности не состоят, производственный контроль воды в данных колодцах не осуществляется.

С целью устранения выявленных нарушений в адрес главы Бирюсинского городского поселения в сентябре 2022 года органом прокуратуры было внесено представление.

Администрацией Бирюсинского городского поселения ежегодно выполняются запланированные мероприятия в рамках бюджетных возможностей, однако принимаемых муниципалитетом мер в целях обеспечения населения муниципального образования водоснабжением, явно недостаточно ввиду низкой бюджетной обеспеченности.

В министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области в 2022 г., 2023 году подавались заявки в рамках программы «Чистая вода» на предоставление и расходование субсидии из областного бюджета на разработку проектной документации по объекту «Строительство водопроводной сети по улицам Строительная, Красной Звезды, Кирова, Школьная, Некрасова, пер. Безымянный в г. Бирюсинске», в связи с многочисленными обращениями граждан с указанных улиц. В результате реализации проекта планировалось обеспечить водой 435 человек, однако ввиду недостаточного финансирования в удовлетворении заявки было отказано. Вопрос остался нерешенным и возможно потребует судебной защиты прав заявителя. Очевидно, что без обеспечения

¹ Пункт 11.19 «СП 31.13330.2012. Свод правил. Водоснабжение. Наружные сети и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 2.04.02–84», утвержденные приказом Минрегиона России от 29 декабря 2011 года № 35/14.



софинансирования из областного бюджета решение данной проблемы представляется маловероятным.

Другое обращение, поступившее Уполномоченному в 2022 году, обозначило проблему нерегулярного подвоза питьевой воды жителям с. Еловка Усть-Балейского муниципального образования Иркутского района.

Из обращения следовало, что график подвоза воды жителям с. Еловка Усть-Балейского муниципального образования Иркутского района, регулярно нарушается, заранее об изменении времени/даты подвоза воды граждан не уведомляют. Дни подвоза воды сокращены. Ранее подвоз осуществлялся два раза в неделю, теперь только по понедельникам. Если понедельник совпадает с праздничным днем, то подвоз воды осуществляется только в следующий понедельник.

При рассмотрении обращения факт подвоза воды жителям населенного пункта 1 раз в неделю нашли свое подтверждение.

В адрес администрации Иркутского муниципального района, с учетом положений Закона Иркутской области от 3 ноября 2016 года № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения», было направлено Заключение Уполномоченного с рекомендацией принять меры по организации водоснабжения жителей села.

В Заключении Уполномоченного среди прочего было отмечено, что согласно п. 1, ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по химическому составу и должна иметь благоприятные органолептические свойства. Население городских и сельских поселений должно обеспечиваться питьевой водой в приоритетном порядке в количестве, достаточном для удовлетворения физиологических и бытовых потребностей. Также было отмечено существование норм подвоза воды, обозначенных в приложении № 3 к Правилам холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года № 644. Совпадение праздничного дня с днем подвоза воды не должно влиять на график подвоза воды населению.

Согласно информации администрации Иркутского района, предоставленным Уполномоченному по результатам рассмотрения Заключения, с 14 ноября 2022 года подвоз воды жителям с. Еловка осуществляется 2 раза в неделю в соответствии с графиком, утвержденным первым заместителем мэра Иркутского района.

По информации Управления Роспотребнадзора по Иркутской области в нашем регионе, по состоянию на 01.01.2023 г. имеется 84 населенных пункта, в которых население нуждается в подвозе питьевой воды.

В целях защиты прав жителей населенных пунктов, не обеспеченных питьевой водой, Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области к муниципальным образованиям региона предъявлены соответствующие исковые заявления в суд.

По состоянию на 01.01.2023 г. не выполнены судебные решения, вынесенные в защиту прав неопределенного круга потребителей воды, использующих ее для питьевых целей, в следующих муниципальных образованиях:

- муниципальном образовании «Забитуй» Аларского района;
- муниципальном образовании «Братский район» (в связи с выявленными фактами подачи населению г. Вихоревка воды ненадлежащего качества);
- муниципальном образовании «Братский район» (в связи с выявленными фактами подачи населению с. Калтук ненадлежащего качества);
- Атагайском муниципальном образовании Нижнеудинского района;



- Солонечком муниципальном образовании Нижнеудинского района;
- муниципальном образовании «Харатское» Эхирит-Булагатского района;
- муниципальном образовании «Бильчир» Осинского района;
- муниципальном образовании «Качутское городское поселение»;
- муниципальном образовании «Усть-Алтай» Осинского района;
- Железнодорожном муниципальном образовании Усть-Илимского района;
- Березовском муниципальном образовании Тайшетского района;
- Лесогорском муниципальном образовании Чунского района.

Кроме того, в 2022 году в защиту прав граждан по результатам проверок исполнения органами местного самоуправления полномочий по организации водоснабжения населения, в суд органами прокуратуры было направлено 31 исковое заявление, из них рассмотрено и удовлетворено 30, одно находится в стадии рассмотрения. При этом по состоянию на 31.12.2022 г., исполнено 26 судебных решений, на исполнении остается 4 судебных решения.

По предварительным данным Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, в 2022 году:

- доля населения, проживающего в городских поселениях, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности, в общей численности населения, проживающего в городских поселениях, составила 99,1%;
- доля населения, проживающего в сельских поселениях, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности, в общей численности населения, проживающего в сельских поселениях, составила 88,6%.

На основании изложенного, Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления Иркутской области учет установленных полномочий принять все необходимые меры по обеспечению водой населения в соответствии с требованиями действующего законодательства, по развитию систем водоснабжения в населенных пунктах, их модернизации.

Правительству Иркутской области рекомендуется рассмотреть возможность увеличения финансирования в рамках принятых государственных программ на софинансирование расходов, связанных с обеспечением водоснабжения в отдельных населенных пунктах муниципальных образований.

Другая ситуация, с которой пришлось столкнуться Уполномоченному в отчетном периоде, связана с решением вопроса о раздельном учете потребляемого ресурса двух многоквартирных домов (далее — МКД).

В адрес Уполномоченного обратился гражданин К. с жалобой на нарушение прав жителей многоквартирного дома, расположенного в центре города Иркутска, в связи отказом энергосбытовой компании обеспечить раздельный учет потребляемых коммунальных ресурсов между расположенными рядом МКД.

Как установлено в ходе работы над обращением, теплоснабжение двух домов обеспечивается от индивидуального теплового пункта, расположенного в МКД, в котором проживает заявитель, и поставляется в соседний дом через трубопровод к его внутренней системе отопления. Условия для установки отдельного узла учета тепловой энергии в указанном доме отсутствуют. Вместе с тем такая организация теплоснабжения привела к существенному повышению тарифов на оплату горячего теплоснабжения жителей МКД, в защиту прав которых обратился заявитель.

Многочисленные обращения гражданина К., которые в течение трех лет направлялись им в органы местного самоуправления города Иркутска и органы, осуществляю-



щие государственный контроль (надзор) в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также в органы прокуратуры, к решению проблемы не привели. Более того, на момент поступления к Уполномоченному обращения, уполномоченными органами не был установлен статус и собственник участка тепловой сети между МКД, что привело к конфликту между их жителями, поскольку один из домов мог остаться в грядущий отопительный сезон без теплоснабжения.

В целях выработки оптимального механизма решения проблемы, в сентябре 2022 года Уполномоченным было инициировано проведение межведомственного совещания, в том числе при участии органов прокуратуры и Службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области, а также представителей энергосбытовой и управляющей компаний.

По его результатам администрацией г. Иркутска был составлен план мероприятий «дорожная карта» по принятию мер, конечной целью которых должно стать обеспечение раздельного учета тепловой энергии в МКД к следующему отопительному сезону. Однако реализация указанных мер показала их низкую эффективность. Проблема с высокими тарифами за теплоснабжение жителей МКД остается нерешенной.

Усматривая признаки бесхозяйности трубопровода, Уполномоченным было направлено письмо в адрес администрации города Иркутска о принятии мер по оформлению трубопровода в муниципальную собственность. Однако в ответе администрации города Иркутска сообщалось, что трубопровод, который транспортирует коммунальный ресурс к первичному зданию и затем к другим источникам потребления или отведения к отдельно стоящим зданиям, считается транзитным, в связи с чем, транзитные сети не могут включаться в состав общего имущества собственников помещений многоквартирного дома и соответственно невозможно признать указанный участок трубопровода в качестве безхозяйного имущества.

Несмотря на это, Уполномоченным были предприняты дальнейшие меры по стимулированию органов публичной власти к выработке правового механизма, который позволит установить баланс интересов жителей МКД при потреблении тепловой энергии, и завершить длительную бюрократическую переписку по вопросу, который возможно было решить еще несколько лет назад.

По результатам вмешательства Уполномоченного, администрацией города Иркутска принято решение о подготовке искового заявления в суд в отношении ООО «Байкальская энергетическая компания» с целью его понуждения исполнить требования Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по обеспечению раздельного учета тепловой энергии в МКД.

Решение указанного вопроса продолжает оставаться на контроле Уполномоченного.

Одним из самых «болезненных» вопросов в сфере ЖКХ остается размер расходов граждан по оплате за коммунальную услугу по отоплению.

В отчетном году к Уполномоченному поступило обращение руководителя одной из общественных организаций по вопросу невозможности использования жителями Иркутской области показаний распределителей при оплате за коммунальную услугу по отоплению.

В соответствии со статьей 157 ЖК РФ размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии — из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых в установленном законодательством порядке. Таким образом, ЖК РФ устанавливает приоритет оплаты исходя из количества потребленного энергоресурса.



Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 (далее – Правила № 354) для целей оплаты за коммунальную услугу по отоплению, предусматривают использование индивидуальных приборов учета и распределителей (вопросы общедомового учета потребляемой тепловой энергии в данном случае не рассматриваются). Исходя из положений Правил № 354 понятия «индивидуальные приборы учета тепловой энергии» и «распределители затрат на отопление» являются различными видами теплосчетчиков (приборов учета тепловой энергии).

В домах с горизонтальной системой разводки внутридомовых инженерных сетей отопления устанавливаются индивидуальные приборы учета, в домах с вертикальной системой разводки – распределители. И это не прихоть строителей, проектировщиков либо каких иных лиц. Согласно пункту 3 Критериев наличия (отсутствия) технической возможности установки индивидуального, общего (квартирного), коллективного (общедомового) приборов учета, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 28 августа 2020 года № 485/пр, если по проектным характеристикам многоквартирный дом имеет вертикальную разводку внутридомовых инженерных систем отопления, то техническая возможность установки в помещении многоквартирного дома, индивидуального, общего (квартирного) прибора учета тепловой энергии отсутствует.

В домах с вертикальной разводкой внутридомовых инженерных систем отопления, как указывалось, для целей учета потребленного коммунального ресурса при оплате за коммунальную услугу по отоплению устанавливаются распределители тепловой энергии (далее – распределители).

Более привычным представляется использование именно индивидуальных приборов учета тепловой энергии.

Однако, как было установлено при рассмотрении обращения руководителя общественной организации, на территории Иркутской области есть дома, в которых установлены распределители. И, это дома, введенные в эксплуатацию сравнительно недавно, после 01.01.2012 г., т.е. после введения в действие норм Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ об оснащении жилого фонда индивидуальными приборами учета.

Распределители в них были установлены застройщиком (так как эти дома с вертикальной системой разводки теплоснабжения), собственники помещений также установили в своих квартирах распределители и на определенный момент времени имели необходимое количество жилых помещений, в которых они были установлены, в связи с чем желали оплачивать за потребленное тепло с учетом показаний этих распределителей, т.е. исходя из их доли собственного потребления коммунальной услуги по отоплению.

Между тем установлено, что граждане, изъявляющие желание использовать распределители, которыми оборудованы их жилые помещения в многоквартирном доме, для расчетов за коммунальную услугу по отоплению, сталкиваются с правовой неопределенностью в части механизма таких расчетов. Данная неопределенность является основанием для судебных споров.

Однако один из вопросов, с которыми сталкиваются граждане при попытке использовать распределители при оплате за потребленное тепло, это вопрос о вводе этих распределителей в эксплуатацию.

Правила № 354 предусматривают механизм ввода в эксплуатацию для индивидуальных приборов учета.



Требование о вводе в эксплуатацию распределителя, который не является прибором учета, порядок его ввода в эксплуатацию Правила № 354 не содержат. Вопрос решается, в том числе, в судебном порядке.

Для расчета размера платы за коммунальную услугу по отоплению при определении объема тепловой энергии используется условная единица измерения – Гигакалории (Гкал) (пункт «а» примечания 1 к Приложению № 2 к Правилам № 354).

Распределители не измеряют количество тепловой энергии в абсолютных физических единицах (Гкал), а измеряют долю объема потребления коммунальной услуги по отоплению (относительную величину). Распределители не являются и не признаются индивидуальными приборами учета, поскольку не позволяют определить объем тепловой энергии, использованной на отопление помещения в многоквартирном доме. При этом применение неустановленных Правилами единиц для расчета платы за отопление и порядок перевода одних единиц измерения в другие (например, кВт·ч в Гкал) с применением переводных коэффициентов не предусмотрено действующим жилищным законодательством.

Все изложенное свидетельствует о том, что по мнению Уполномоченного, законодательно закрепленный механизм использования показаний распределителей при расчете платы за коммунальную услугу по отоплению, отсутствует.

При этом на территории Иркутской области, например, строятся дома для детей-сирот, в числе которых имеются и дома, оснащенные распределителями (г. Шелехов), что в условиях отсутствия механизма учета показаний распределителей при оплате за коммунальную услугу по отоплению, представляется весьма спорным решением, поскольку установленные распределители по назначению не используются.

По результатам рассмотрения обращения руководителя общественной организации и выявления указанной проблемы, Уполномоченным направлено обращение в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России). Согласно полученному ответу имеющиеся проблемные вопросы по расчету платы за коммунальную услугу по отоплению в многоквартирных домах будут учтены при разработке Минстроем России проекта изменений в Правила № 354.

Кроме того, необходимо отметить, что Службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области еще в 2017 году (на тот период – Службой жилищного надзора Иркутской области) предпринимались попытки ввести в практику на территории Иркутской области расчеты за теплоэнергию с использованием распределителей, в том числе путем обращения в суд. Так по данному вопросу имеются решения Арбитражного суда Иркутской области от 23.11.2017 г. по делу № А19–18808/2017, от 28.11.2017 г. по делу № А19–15880/2017, о необходимости ввода распределителей в эксплуатацию.

В связи с указанным, Уполномоченный рекомендует службе государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области продолжить работу над выработкой механизмов, направленных на внедрение на территории Иркутской области практики расчетов с использованием распределителей, и рассмотреть вопрос о направлении в министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации предложений по внесению изменению в Правила № 354, выработанных с учетом проблем, выявленных в процессе организации расчетов населения региона за теплоэнергию.



Нельзя не затронуть в настоящем докладе проблемные вопросы, связанные с обеспечением населения региона электроснабжением.

В первые дни ноября 2022 года к Уполномоченному стали поступать обращения жителей с. Ербогачен Катангского района с жалобой на планируемое 03.11.2022 г. отключение электроэнергии, введение режима чрезвычайной ситуации. Проблема отключения электроэнергии в зимний период в с. Ербогачен усугубляется еще и тем, что электроэнергия используется многими жителями населенного пункта для целей отопления жилья.

По запросам Уполномоченного, направленным в адрес первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области и в администрацию муниципального образования «Катангский район», была предоставлена информация о том, что режим чрезвычайной ситуации на территории Ербогаченского муниципального образования снят с 10 часов 30 минут 04 ноября 2022 года в связи с нормализацией обстановки с дизельным топливом и восстановлением электроснабжения.

Однако, несмотря на снятие режима чрезвычайной ситуации, был введен режим ограничения по количеству отпускаемой энергии.

По информации администрации муниципального образования «Катангский район» на ноябрь 2022 года в с. Ербогачен выработка электроэнергии осуществлялась дизельной электростанцией, состоящей из 6 дизель-генераторных установок (далее – ДГУ) рабочей мощностью 2600 кВт/ч. В рабочем состоянии находилось 4 ДГУ, ремонт двух неисправных ДГУ экономически нецелесообразен. Их замена необходима для обеспечения электроэнергией населения в зимний период.

При существующей выработке электроэнергии обеспечить подключение всех абонентов по нормативу 15 кВт/час невозможно из-за нехватки мощностей дизельной электростанции с. Ербогачен. В связи с данными обстоятельствами и было введено ограничение по подаче электроэнергии для населения до 7 кВт/час на домохозяйство.

Исходя из имеющейся у Уполномоченного информации, администрацией муниципального образования «Катангский район» совместно с МУП «Катангская ТЭК» ведется работа по улучшению качества электроснабжения для потребителей с. Ербогачен.

В 2019 и 2020 годах МУП «Катангская ТЭК» приобретены ДГУ за счет кредитных средств и средств администрации муниципального образования «Катангский район».

В соответствии с инвестиционными программами 2019–2021 и 2022–2024 годов выполнены работы по модернизации главной трансформаторной подстанции (далее – ГТП), заменены трансформаторы с увеличением рабочей мощности с 1200 кВа до 3000 кВа, введен резервный трансформатор мощностью 2000 кВа. Однако для защиты ГТП и оперативной коммутации также требуется реконструкция открытого распределительного устройства.

При постоянном росте потребления электроэнергии для обеспечения потребителей качественной электроэнергией МУП «Катангская ТЭК» введены в эксплуатацию 7 понижающих трансформаторных подстанций (ТП) и обеспечен резерв трансформаторов, а также модернизированы 4 арендованные ТП.

Воздушные линии электропередач протяженностью 33 км введены в эксплуатацию в 1965 году. За период эксплуатации МУП «Катангская ТЭК» на ВЛ 10 кВ была произведена замена 30% провода и опор, остальной части ВЛ 10кВ требуется срочная реконструкция с пасынкованием железобетонными пасынками. За период эксплуатации на ВЛ 0,4 кВ заменено 40% опор и еще 20% пасынкованы деревянными пасынками, 80% голого провода заменено на изолированный. Смонтирована и находится в опытной эксплуатации автоматизированная информационно-измерительная система коммерческого учета электроэнергии.



Остальной части ВЛ 0,4 кВ требуется текущий ремонт и постепенная замена голого провода на изолированный.

Денежных средств, ежегодно закладываемых в тариф на содержание и ремонт оборудования, на проведение указанных мероприятий у МУП «Катангская ТЭК» недостаточно.

В с. Ербогачен строится стационар на 35 коек, обустроены новые детские площадки, скверы, на улицах и дорогах села устанавливается освещение. Возникает перегруз сетей электроснабжения и дизельных генераторов, особенно в зимний период.

В 2022 году в целях предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, Правительством Иркутской области в соответствии с Положением об аварийно-техническом запасе Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 27 сентября 2010 года № 238-пп, администрации Катангского района выделено 320,23 тонн дизельного топлива. Кроме того, по ходатайству главы Ербогаченского муниципального образования администрации Катангского района передана дизельная электростанция мощностью 500 кВт.

Запрашиваемые администрацией муниципального образования «Катангский район» дизельные электростанции мощностью 1,5 МВт в аварийно-техническом запасе Иркутской области отсутствуют.

По информации мэра муниципального образования «Катангский район», в ходе его рабочей встречи с Первым заместителем Губернатора Иркутской области Р.А. Колесовым рассматривался вопрос о строительстве и подключении линии электропередач от вахтового поселка ПАО «ВЧНГ» до села Ербогачен.

По результатам рассмотрения предложения Уполномоченного о разработке государственной программы Иркутской области с включением в нее мероприятий, необходимых для обеспечения устойчивого электроснабжения в с. Ербогачен, либо внесения в этих целях изменений в действующие государственные программы Иркутской области, Уполномоченный был информирован о том, что мероприятия по приобретению ресурсоснабжающей организации необходимого оборудования могут быть учтены в инвестиционной программе МУП «Катангская ТЭК» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 977 «Об инвестиционных программах субъектов электроэнергетики» либо в муниципальных программах, реализуемых органами местного самоуправления в пределах полномочий.

Уполномоченный полагает, что в целях решения вопроса надлежащего обеспечения электроснабжением с. Ербогачен Катангского района необходимо оказывать максимально возможную помощь муниципальному образованию северной территории нашей области. Жители с. Ербогачен, граждане, проживающие в сложных климатических условиях, не должны оставаться один на один со своими проблемами.

В связи с изложенным Уполномоченный рекомендует уполномоченным органам государственной власти Иркутской области и соответствующим органам местного самоуправления организовать комплексную работу и принятие мер для недопущения в 2023 году ситуации, сложившейся в с. Ербогачен в 2022 году, как в части отключения электроэнергии и введения чрезвычайного положения, так и в части введения режима ограничения по количеству отпускаемой энергии.

Еще один системный вопрос, который Уполномоченный полагает необходимым отметить в настоящем докладе — вопрос взимания платы за обращение с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО). Данный вопрос граждане обозначали в своих обращениях к Уполномоченному как в 2021 году, так и в 2022 году.



В конце отчетного 2022 года к Уполномоченному поступило обращение жителя с. Кимильтей Зиминского района гр. Т. о несогласии с начислением платы за услугу по обращению с ТКО.

Заявитель сообщал, что не согласен с тем, что ООО «РТ-НЭО Иркутск» предъявило ему к оплате задолженность по оплате за вывоз ТКО с ноября 2021 года, при том, что мусорные контейнеры были поставлены более чем за километр от его дома и пользоваться ими он не имел возможности.

За период после установки контейнеров на разумном расстоянии от его дома (с 1 июня 2022 года), заявитель оплачивать не возражал и признавал необходимость такой оплаты.

Обращения гр. Т. к региональному оператору ООО «РТ-НЭО Иркутск» результата не имели. В ответ на обращение в указанную организацию заявителя предупредили о взыскании с него платы за вывоз ТКО в судебном порядке с отнесением на него судебных расходов.

Согласно взаимосвязанным положениям статьи 8 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), пункта 19 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 Правил обустройства мест (площадок) накопления ТКО и ведения их реестра, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2018 года № 1039, к компетенции органов местного самоуправления в области обращения с ТКО относится создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.

По обращению Уполномоченного доводы гр. Т. были проверены Службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области.

В результате проверки было установлено, что постановлением администрации Кимильтейского муниципального образования от 15 августа 2019 года № 165 утвержден Реестр мест (площадок) накопления ТКО (далее – Реестр), согласно которому место (площадка) накопления ТКО для жителей дома, в котором проживает заявитель и его семья, определено с 15.08.2019 г. по адресу: ул. Алексеева, д.15 А. В ходе телефонного разговора с сотрудником аппарата Уполномоченного заявитель пояснил, что от его дома до указанного места (площадки) накопления ТКО расстояние 1 км. 400 м. и чтобы достичь мусорного контейнера необходимо пройти три улицы, а именно Подгорная, Журавлева, Алексеева.

Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 года № 3 утверждены санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.3684–21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (далее – СанПиН 2.1.3684–21).

Согласно пункту 1 СанПиН 2.1.3684–21 данные санитарные правила и нормы являются обязательными для исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями.

Согласно пункту 4 СанПиН 2.1.3684–21 расстояние от контейнерных и (или) специальных площадок до многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов, детских игровых и спортивных площадок, зданий и игровых, прогулочных и спортивных площадок организаций воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей



и молодежи должно быть не менее 20 метров, но не более 100 метров; до территорий медицинских организаций в городских населенных пунктах — не менее 25 метров, в сельских населенных пунктах — не менее 15 метров.

Изложенное дает основания для вывода о том, что Реестр мест (площадок) накопления ТКО, утвержденный постановлением администрации Кимильтейского муниципального образования в части определения места (площадки) накопления ТКО для дома, в котором проживает заявитель и его семья, не соответствует требованиям СанПиН 2.1.3684–21.

Кроме того, поскольку есть основания предполагать, что такое определение места (площадки) накопления ТКО в населенном пункте, нарушает права не только заявителя, но и других жителей ул. Подгорная с.Кимильтей, ситуация остается на контроле Уполномоченного.

С целью исключения нарушений прав граждан, Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области провести мониторинг утвержденных муниципальными правовыми актами Реестров мест (площадок) накопления ТКО на предмет их соответствия СанПиН 2.1.3684–21.

Еще один вопрос, который Уполномоченный полагает необходимым обозначить в данном докладе, связан с бездействием сетевой организации в части проведения проверок приборов учета, повлекшее за собой нарушение прав потребителей.

Так в адрес Уполномоченного поступило обращение гр. В. по вопросу неправомерности начисления ООО «Иркутскэнергосбыт» задолженности по оплате за потребление электроэнергии в период с 1 сентября 2019 года по 20 июля 2020 года.

Как следовало из обращения, задолженность образовалась в связи с начислением платы за потребляемую электроэнергию, исходя из норматива потребления коммунальной услуги в связи с истечением межповерочного интервала поверки прибора учета электрической энергии.

По результатам проверки, проведенной службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области нарушений выявлено не было. Вместе с тем, по результатам рассмотрения обращения Уполномоченным было установлено, что гр. В. является пенсионером, не обладающим специальными познаниями в области электроснабжения. Он добросовестно оплачивал электроэнергию ежемесячно по показаниям прибора учета и не имел задолженности по оплате за электрическую энергию. ООО «Иркутскэнергосбыт» в течение длительного периода времени, с 1 января 2017 года, обладая информацией о технических характеристиках прибора учета и о его выходе из строя, принимало от оплаты по указанному прибору учета, не требовало его замены, не производило замену самостоятельно, не составляло акт о нарушениях со стороны заявителя, не производило перерасчет платежей за электроэнергию по нормативу в ходе проверок, которые обязано было осуществлять не реже одного раза в год.

Согласно подпункту «а» пункта 82 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354, ООО «Иркутскэнергосбыт» был обязан проводить проверки состояния установленных и введенных в эксплуатацию индивидуальных, общих (квартирных), комнатных приборов учета и распределителей, факта их наличия или отсутствия.

Проведение проверок должно было оформляться соответствующим актом с вручением его гражданину.

На данные обстоятельства Уполномоченный указал в заключении, направленному в службу государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области,



по результатам рассмотрения которого службой в адрес ООО «Иркутскэнергосбыт» было направлено предостережение о недопустимости нарушений прав потребителя электроэнергии.

Следующим вопросом, который Уполномоченный полагает необходимым обозначить в настоящем докладе, является осуществление деятельности юридическими лицами в нежилых помещениях, расположенных в многоквартирных домах, нарушающей права и законные интересы жильцов многоквартирного дома.

Федеральным законом от 20 мая 2019 года № 116-ФЗ внесены изменения в ЖК РФ, касающиеся размещения коммерческих объектов в жилых домах и организацию бизнеса в специально оборудованных нежилых помещениях многоквартирного дома.

Деятельность в нежилом помещении строго ограничена противопожарными, санитарными и градостроительными нормами и не должна приводить к загрязнению воздуха и территории жилой застройки, превышению допустимого уровня шума, создавать угрозу жизни или здоровью жильцов дома.

Вместе с тем, не всегда установленные ограничения соблюдаются владельцами организованного бизнеса.

К Уполномоченному обратилась жительница г. Иркутска Н., с просьбой оказать возможную помощь в прекращении деятельности расположенного на первом этаже многоквартирного дома, в котором она проживает, кафе – бара «Пивчанский». Заявитель жаловалась на нарушения содержания придомовой территории, курение посетителей бара под окнами, дым и запах от которого проникал в квартиру, шум как от посетителей бара, так и работы оборудования, расположенного на фасаде здания, прямо под окном квартиры. Кроме того, заявитель сообщала о фактах продажи алкогольной продукции с нарушением установленных законодательством требований.

В ходе работы по обращению установлено, что сотрудниками полиции была осуществлена проверка деятельности кафе-бара «Пивчанский». По результатам проверки в отношении индивидуального предпринимателя составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 3 статьи 14.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции). Материалы дела направлены мировому судье судебного участка № 16 г. Иркутска для принятия правового решения.

Кроме того, соответствующие проверки были проведены Комитетом по управлению муниципальным имуществом администрации г. Иркутска, по результатам которых установлено, что помещение, в котором расположено кафе-бар «Пивчанский», находится в муниципальной собственности, передано в аренду, а затем с нарушением требований действующего законодательства в субаренду третьим лицам без соответствующего согласования с органом местного самоуправления – собственником помещения.

Также выявлены и иные нарушения, в том числе в части проведения несогласованного с администрацией города Иркутска переустройства нежилого помещения.

Поскольку выявленные нарушения не были устранены по результатам проверок, в Арбитражный суд Иркутской области администрацией города Иркутска подано исковое заявление о расторжении договора аренды, которое на настоящий момент находится на рассмотрении.

Как показывает практика, размещение в нежилых помещениях, расположенных в многоквартирных домах, объектов общественного питания, зачастую приводит к нарушениям прав и законных интересов жильцов многоквартирного дома.

В течение года Уполномоченному поступали обращения граждан, проживающих в многоквартирных домах, по вопросу нарушения их прав в связи с функционированием в цокольных этажах дома производственных цехов.



К Уполномоченному обратилась жительница многоквартирного дома, в цокольном этаже которого функционирует цех по производству хлебобулочных и кондитерских изделий ООО «Каскад». Заявитель сообщила о неприятных запахах, проникающих в ее квартиру, и постоянном шуме вентиляционного и производственного оборудования.

В ходе проверки, проведенной Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области, было установлено превышение допустимого уровня шума, источником которого являлся мотор вентиляционной установки. После установления данного факта, Управлением ООО «Каскад» вынесено предостережение, по результатам которого, юридическое лицо выполнило работы по снижению уровня шума в жилом помещении установкой виброгасителей.

Исходя из содержания другого обращения, поступившего Уполномоченному, в нежилых помещениях цокольного этажа многоквартирного дома размещен кондитерский цех. В 2019 году в период использования данных нежилых помещений в качестве пекарни, в доме произошел пожар, в результате которого полностью сгорело две квартиры, крыша дома, инженерные системы общедомового электроснабжения.

По результатам проверок, проведенных службой государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области, выявлен факт самовольной перепланировки нежилого помещения. Материалы для принятия мер были переданы уполномоченному на принятие мер реагирования органу — администрации г. Иркутска. Собственнику помещения местной администрацией направлено уведомление о необходимости приведения перепланированного помещения в прежнее состояние. Как сообщено Уполномоченному, выполнение собственником указанных работ остается на контроле администрации г. Иркутска.

Указанные обращения свидетельствуют о том, что неконтролируемая деятельность, осуществляемая в нежилых помещениях, расположенных в многоквартирных домах, может иметь своим последствием нарушение прав и интересов значительного числа граждан, проживающих в этом доме. Граждане оказываются уязвимыми и незащищенными перед предпринимателями, ориентированными в первую очередь на получение дохода.

Ввиду изложенного, Уполномоченный рекомендует органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области осуществлять контроль соблюдения субъектами предпринимательской деятельности требований законодательства при использовании нежилых помещений в многоквартирном доме, а также условий договора аренды на постоянной основе, а не только после сигналов, поступивших от жителей многоквартирных домов.

Еще одним остросоциальным в рассматриваемой сфере является вопрос, затрагивающий интересы неопределенного круга лиц, и, что немаловажно, интересы жителей области с низкими доходами — реализация гражданами, признанными малоимущими и занимающими жилое помещение по договору социального найма, права на освобождение от платы за наем, предусмотренного частью 9 статьи 156 ЖК РФ.

В целях исследования данного вопроса Уполномоченным проведен мониторинг на предмет установления в муниципальных образованиях региона числа граждан, освобожденных от платы за наем. Информация поступила из 37 муниципальных образований (9 городских округов и 28 муниципальных районов).

По результатам проведенного мониторинга ситуации, сложившейся в муниципальных образованиях Иркутской области в части реализации права граждан на освобождение от платы за наем, Уполномоченным установлено, что в 2021 году от платы за наем было освобождено 13 (!) человек (г. Усть-Илимск, г. Саянск), в 2022 году в 14 муници-



пальных образованиях региона (8 городских округов, включая г. Иркутск, г. Ангарск, г. Братск, 2 муниципальных района и 4 городских поселения) 80 граждан были освобождены от платы за наем.

Обращает на себя внимание то, что отдельные муниципальные образования, сообщая об отсутствии граждан, освобожденных от платы за наем в 2021–2022 гг., тем не менее, информируют об алгоритме (порядке) действий, который имеется на их территории. Указанный порядок различен.

Например, в решении о признании гражданина малоимущим, указывается пункт об освобождении граждан от платы за наем.

Или освобождение от платы за наем жилого помещения производится с письменного заявления гражданина и рассмотрения определенного пакета документов для признания гражданина малоимущим.

Или граждане, признанные в установленном порядке малоимущими, автоматически (без написания дополнительного заявления) проверяются на наличие в пользовании жилых помещений по договорам социального найма. При наличии такого помещения, в организацию занимающуюся начислением платы за наем, направляется письмо о снятии начисления платы за наем.

Имеется практика подтверждения статуса малоимущности для освобождения платы за наем (один раз в шесть месяцев).

Некоторые муниципальные образования сообщают об отсутствии как граждан, освобожденных от платы за наем, так и об отсутствии какого-либо алгоритма, механизма, порядка реализации гражданами такого права.

Согласно части 9 статьи 156 ЖК РФ граждане, признанные в установленном жилищным законодательством порядке малоимущими гражданами и занимающие жилые помещения по договорам социального найма, освобождаются от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем).

Статья 49 ЖК РФ определяет, что малоимущими гражданами в целях ЖК РФ являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

На территории Иркутской области действует Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 125-оз «О порядке признания граждан малоимущими, порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях предоставления гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 125-оз).

Согласно статье 2 Закона Иркутской области № 125-оз малоимущими гражданами являются граждане, признанные таковыми органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области (далее – органы местного самоуправления) в порядке, установленном указанным Законом, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Данный закон определяет порядок признания граждан малоимущими **для целей предоставления им жилых помещений по договорам социального найма**. Отдельного порядка для признания граждан малоимущими **для освобождения от платы за наем**



жилых помещений, предоставляемых по договорам социального найма, не предусмотрено.

Вместе с тем отсутствие правового регулирования не должно лишать граждан права на освобождение от платы за наем, если они признаны малоимущими в целях получения жилых помещений по Закону Иркутской области № 125-оз.

В рамках рассматриваемого вопроса, в январе 2023 года состоялось расширенное заседание Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Иркутской области. Заседание было организовано в «смешанном» формате: очно и с использованием ВКС (видео-конференц связи). Такой подход позволил расширить «географию» участников. В работе Экспертного совета приняло участие более 70 человек, представлявших более 40 муниципальных образований Иркутской области.

Спикерами заседания вместе с Уполномоченным выступили Суслова Светлана Игоревна – д.ю.н., профессор; Безик Нина Вадимовна – к.ю.н., доцент. В работе Экспертного совета также принял участие представитель прокуратуры Иркутской области.

По результатам проведенного мониторинга, связанного с реализацией на территории региона гражданами, признанными малоимущими и занимающими жилое помещение по договору социального найма, права на освобождение от платы за наем, предусмотренного частью 9 статьи 156 ЖК РФ, анализа законодательства, регулирующего данные правоотношения, с учетом позиций участников Экспертного совета, Уполномоченным принято решение о разработке закона Иркутской области, определяющего порядок признания граждан малоимущими для целей освобождения от платы за наем.

Уполномоченный также рекомендует Правительству Иркутской области разработать модельный муниципальный правовой акт, который бы обеспечил единообразие порядка реализации права граждан на освобождение от платы за наем на основании части 9 статьи 156 ЖК РФ в муниципальных образованиях Иркутской области.



5. Защита прав граждан в сфере исполнительного производства

Анализ обращений, поступивших к Уполномоченному в сфере исполнительного производства в 2022 году (51 обращение), свидетельствует о том, что по-прежнему проблемными в указанной сфере остаются вопросы: сохранения заработной платы и иных доходов граждан ежемесячно в размере прожиточного минимума трудоспособного населения; отмены судебных приказов и возврате денежных средств гражданам; ошибочной идентификации гражданина как должника по исполнительному производству; предоставлении жилья лицам из числа детей-сирот; жалоб на бездействие судебных приставов по исполнительным документам о взыскании алиментов.



Рис. 21. Тематика обращений в сфере исполнительного производства, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2022 году

В отчетном периоде особое внимание Уполномоченного в работе с обращениями в данном направлении уделялось защите прав граждан, относящихся к социально-незащищенным слоям населения.

С 01.02.2022 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 июня 2021 года № 234-ФЗ «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (далее — Федеральный закон № 234-ФЗ), позволяющий должнику обратиться к судебному приставу с заявлением о сохранении заработной платы и иных доходов ежемесячно в размере прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации (прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации по месту жительства должника-гражданина для соответствующей социально-демографической группы населения, если величина указанного прожиточного минимума превышает величину прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации) при обращении взыскания на его доходы.



Анализ поступивших обращений к Уполномоченному свидетельствует о том, что закон оказался актуальным и востребованным для многих жителей Иркутской области. Необходимо отметить, что в Отделение Пенсионного фонда России по Иркутской области (в настоящее время – Отделение Социального Фонда России по Иркутской области) в течение 2022 года поступило 4475 постановлений судебных приставов-исполнителей о сохранении пенсии и иных доходов в размере прожиточного минимума, вынесенных по заявлениям граждан.

Однако, реализация указанного права, исходя из поступающих к Уполномоченному обращений граждан, обострило проблему электронного взаимодействия между Отделением Пенсионного фонда России по Иркутской области (далее – Отделение ПФР) и Главным Управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области (далее – Главное управление).

В качестве одного из примеров хочется привести ситуацию, имевшую место в конце 2021 г. – начале 2022 г.

«Я уже устал обращаться везде и всюду... Неужели так сложно решить мой вопрос и проблему раз и навсегда?», так начиналось одно из обращений гражданина к Уполномоченному по вопросу удержаний из его пенсии.

Согласно ответу Главного управления на запрос Уполномоченного, на основании судебного акта судебным приставом-исполнителем размер удержаний из пенсии заявителя был снижен до 1%, о чем 07.12.2021 г. в адрес Отделения ПФР в рамках электронного документооборота было направлено соответствующее постановление.

Вместе с тем в нарушение постановления судебного пристава-исполнителя в январе и феврале 2022 года на депозитный счет подразделения судебных приставов поступили денежные средства в размере более 6 тысяч руб. В дальнейшем, деньги были возвращены заявителю, а судебным приставом-исполнителем в Отделение ПФР было направлено требование о предоставлении информации по не исполнению указанного постановления.

Также, в качестве примера можно привести и еще одну ситуацию.

При работе по обращению гр-ки М. в результате проверки, проведенной Главным управлением по запросу Уполномоченного, было установлено, что 21 октября 2022 года было вынесено постановление о сохранении заявителю пенсии ежемесячно в размере не ниже прожиточного минимума.

В связи с проблемами межведомственного взаимодействия между Отделением ПФР и службой судебных приставов, указанное постановление не было доведено до Отделения ПФР в даты проведения расчетных операций связи с чем, удержание задолженности было произведено по ранее вынесенному постановлению. Только 1 декабря 2022 года постановление было передано в Отделение ПФР на бумажном носителе под роспись для исполнения.

Анализ подобных обращений свидетельствует о нарушении прав граждан, относящихся к социально незащищенной группе населения, в результате которых снижается их уровень жизни, поскольку пенсии и социальные пособия, из которых производятся удержания, являются для них единственным источником дохода, а возврат удержанных денежных средств, требует определенного времени и порой бывает крайне затруднителен.

По информации Отделения Социального Фонда по Иркутской области, предоставленной Уполномоченному, имеют место быть случаи, когда в отношении пенсионера-должника исполнено постановление о сохранении пенсии и иных доходов ежемесячно в размере прожиточного минимума и взыскание из его пенсии производится с учетом данного постановления, но при поступлении от службы судебных приставов новых исполнительных документов, требование о сохранении пенсии в размере прожиточного минимума отсутствует. Данная ситуация приводит к обращению граждан в Отделение



Социального Фонда по Иркутской области по вопросу изменения размера суммы, удержанной из пенсии гражданина, а в случае отсутствия положительного результата — к Уполномоченному.

В целях решения возникшей проблемы в марте 2023 года Уполномоченным проведено рабочее совещание, в котором приняли участие представители Отделения Социального фонда России по Иркутской области и Главного управления. В ходе совещания обсуждены проблемы информационного обмена между указанными ведомствами при реализации права граждан, являющихся должниками по исполнительным документам, на ежемесячное сохранение денежных средств в размере прожиточного минимума.

По результатам рабочего совещания были выработаны согласованные решения, направленные на соблюдение прав граждан на сохранение прожиточного минимума. В том числе, участники совещания договорились о необходимости выработки предложений по внесению изменений в федеральное законодательство в сфере исполнительного производства в части соблюдения баланса интересов должника и взыскателя, для их последующего направления Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Однако, если в большинстве случаев можно говорить о несовершенстве электронного взаимодействия, то в ряде ситуаций отмечаются и иные причины, так называемый «человеческий фактор».

По одному обращений в результате проверки, проведенной по запросу Уполномоченного, было установлено, что постановление, вынесенное по результатам рассмотрения заявления должника о сохранении денежных средств в размере прожиточного минимума, не было направлено адресату, обеспечивающему удержание, в связи с чем, удержания денежных средств у гражданина продолжались. По указанному факту к судебному приставу-исполнителю были применены меры дисциплинарного взыскания.

По другому обращению в результате проверки, проведенной Главным управлением по обращению Уполномоченного, установлено нарушение судебным приставом-исполнителем порядка и сроков рассмотрения заявления гражданина о сохранении прожиточного минимума. В связи с этим к судебному приставу-исполнителю также были применены меры дисциплинарного взыскания.

Как и в 2021 году, в отчетном периоде в регионе остается актуальной тема ошибочной идентификации гражданина как должника по исполнительному производству, когда к гражданам, не имеющим долгов, судебным приставом — исполнителем применяются меры принудительного взыскания, в том числе удержание денежных средств.

Уполномоченный отмечает, что, несмотря на положения действующего законодательства, предусматривающие в качестве требования, предъявляемого к исполнительным документам, указание в отношении должника определенных данных, касающихся его личности, на практике продолжают иметь место полные совпадения, в связи с чем, судебным приставом принимаются меры принудительного характера в отношении «гражданина-двойника», не являющегося должником. Подобные ситуации случаются в связи с тем, что сведения о должнике по исполнительному производству поступают через систему межведомственного электронного взаимодействия, при которой проверка персональных данных, имущественного положения граждан в регистрирующих органах и кредитных организациях происходит в автоматическом режиме. Отсутствие единого идентификатора у гражданина, несовершенство электронной программы, как и прежде, влекут за собой серьезные последствия для гражданина, связанные с определенными лишениями и ограничениями, применяемыми судебными приставами в рамках возбужденных исполнительных производств.



Так к Уполномоченному поступило обращение гр-ки Л., жительницы р.п. Жигалово, с просьбой оказать содействие в отмене примененных в отношении нее судебным приставом Краснодарского края мер принудительного исполнения и возврате необоснованно удержанных денежных средств. Заявитель указывала, что исполнительное производство возбуждено в отношении ее полного однофамильца. В результате взаимодействия Уполномоченного и Управления Федеральной службы судебных приставов по Краснодарскому краю права женщины были восстановлены. Меры принудительного исполнения – отменены, а ошибочно удержанные денежные средства – возвращены в полном объеме.

Необходимо отметить, что в 2022 году осуществлялись доработки подсистем Автоматизированной информационной системы ФССП России в части минимизации случаев ошибочной идентификации должников по исполнительным производствам, поэтому есть основания надеяться, что в 2023 году обращений об ошибочной идентификации граждан как должников по исполнительным производствам поступать не будет.

Новая категория обращений, которыми отмечен отчетный период, – это обращения граждан о несоответствии информации, отображающейся в личном кабинете гражданина на Едином портале государственных и муниципальных услуг, фактическим обстоятельствам. Граждане сообщали Уполномоченному о том, что «В личном кабинете на «Госуслугах» я узнал, что за мной числится задолженность, в том числе и за других лиц» либо «на сайте «Госуслуги» я увидел долг от судебных приставов по постановлению которое отменено».

В результате взаимодействия с Главным управлением Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области и проведенных проверок доводы граждан подтверждались. Все сведения были приведены в соответствие с фактическим положением дел.

Прослеживается тенденция ежегодного обращения граждан к Уполномоченному по вопросу несогласия с вынесенными в отношении них судебными приказами, и очень часто их доводы бывают более чем обоснованными.

Так в ходе совместного приема Уполномоченного и Н. Труфанова, руководителя Региональной общественной приемной Председателя Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Д. А. Медведева, обратилась гр-ка Г.

Заявитель сообщила, что на основании судебного приказа с нее взыскана плата за электроэнергию за 2017 год по квартире, которую она продала несколько лет назад, оформив сделку в установленном порядке. Судебный приказ она не получала, поскольку он был направлен на адрес проданной ею квартиры, и о его существовании узнала только после удержания денежных средств.

В рамках рассмотрения обращения заявителю была оказана помощь в составлении процессуальных документов, на основании которых судебный приказ был отменен, взысканные с заявителя денежные средства возвращены.

В другом случае к Уполномоченному обратилась гр-ка К., с 2019 года проживающая в Республике Адыгея, имея в указанной республике регистрацию по месту временного пребывания. С организацией, в пользу которой с нее были взысканы денежные средства, она не подписывала никаких договоров, каким образом возникла задолженность, она не знала. О вынесенном в отношении нее судебном приказе узнала после удержания денежных средств. Однако в этом случае, взыскиваемая сумма, в виду ее значительности, первым удержанием погашена не была.

По результатам взаимодействия Уполномоченного и службы судебных приставов заявителю оказана необходимая помощь в составлении процессуальных документов, на основании которых судебный приказ был отменен, а взысканные с гр-ки К. денежные средства возвращены.



В ходе работы над рядом обращений граждан Уполномоченным выявлена серьезная проблема неисполнения решений судов общей юрисдикции о взыскании задолженности в пользу граждан с юридических лиц.

Так к Уполномоченному обратился гр-н К. с жалобой на окончание судебным приставом возбужденного в его пользу исполнительного производства о взыскании денежных средств по причине отсутствия у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, при том, что все принятые судебным приставом допустимые законом меры по отысканию имущества оказались безрезультатными. Заявителю была разъяснена возможность повторного предъявления исполнительного листа в подразделение судебных приставов. Однако на дату рассмотрения Уполномоченным обращения гр-на К. в Шелеховском РОСП находилось 5 исполнительных производств о взыскании денежных средств с должника – ООО «Сибирский дом». При этом закономерен вопрос, почему исполнительные производства, включая возбужденное в пользу заявителя, не были объединены ФССП в сводное исполнительное производство на основании возможности, предусмотренной статьей 34 Федерального закона «Об исполнительном производстве» для последующего составления реестра взыскателей и распределения взысканной с должника суммы в соответствии с установленной законом очередностью.

Вышеназванная проблема усугубляется еще и тем, что при невозможности взыскания задолженности в рамках исполнительного производства по причине отсутствия имущества у юридического лица-должника, нет реальных правовых механизмов такого взыскания после признания его несостоятельным (банкротом).

В частности в 2022 году в адрес Уполномоченного поступали обращения по вопросу невозможности взыскания денежных средств, перечисленных заявителями по договорам займа ООО ФК «Деловые инвестиции», которое обещало выплачивать гражданам высокие проценты за пользование заемными средствами.

Между тем, когда по окончании срока договора граждане обратились к юридическому лицу с требованием вернуть заемные средства, ООО ФК «Деловые инвестиции» от исполнения обязательств по договорам займа отказалось, обещанные высокие проценты заявители также не получили.

Налицо классическая мошенническая схема в отношении граждан, которые были введены в заблуждение активной рекламной компанией, в том числе в средствах массовой информации.

Граждане обратились за защитой своих прав в суд. На основании положительных судебных решений в отношении юридического лица были возбуждены исполнительные производства, но прекращены ФССП в виду признания общества арбитражным судом несостоятельным (банкротом) и открытия конкурсного производства.

При этом поскольку кредиторов у юридического лица оказалось очень много, пострадавшие заявители, согласно положениям Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» были включены в реестр кредиторов только четвертой очереди, наряду с десятками таких же обманутых граждан. В связи с чем вероятность возврата даже части денежных средств практически отсутствует.

Как установлено в ходе работы над обращением, в отношении учредителя общества было возбуждено уголовное дело, на его имущество наложен арест. Фактически, последующая реализация имущества в целях включения в конкурсную массу, остается единственным шансом компенсировать хотя бы часть ущерба, причиненного доверчивым займодателям.

Кроме того, учитывая сложность ситуации, и массовый характер нарушений прав граждан, с целью решения задач по их восстановлению арбитражным судом Иркут-



ской области удовлетворено заявление прокуратуры Иркутской области о вступлении прокурора в дело о несостоятельности (банкротстве) ООО ФК «Деловые инвестиции».

В связи с изложенным представляется весьма важным внести изменения в действующее законодательство в целях установления действенного механизма исполнения судебных решений о взыскании задолженности с юридических лиц, использовавших заведомо мошеннические финансовые схемы, как в ходе исполнительного производства, так и после признания их несостоятельными (банкротами).

Кроме того, Уполномоченный рекомендует обратить внимание ФССП на необходимость активизации использования судебными приставами предусмотренной законодательством возможности объединения исполнительных производств в сводные в целях сокращения практики прекращения исполнительных производств по причине отсутствия у юридического лица имущества, на которое можно обратить взыскание.

Анализ обращений, поступивших к Уполномоченному в 2022 году, показал, что на сегодняшний день остается открытым вопрос сохранения заработной платы или иных доходов ежемесячно в размере установленного прожиточного минимума должнику в случае предъявления взыскателем исполнительного документа непосредственно в организацию или иному лицу, производящему указанные выплаты.

Вступивший в силу с 01.02.2022 г. Федеральный закон № 234-ФЗ не распространяется на случаи, указанные в статье 9 Федерального закона «Об исполнительном производстве», а именно, на случаи предъявления взыскателем исполнительного документа на сумму долга, не превышающую ста тысяч рублей, непосредственно в организацию (к примеру, в пенсионный орган, начисляющий и выплачивающий пенсию пенсионеру-должнику) или иному лицу, выплачивающим должнику заработную плату, пенсию, стипендию, иные периодические платежи, минуя службу судебных приставов и банки.

В связи с этим у граждан-должников продолжают производиться удержания в размере половины их доходов в счет оплаты долга без гарантированного Федеральным законом № 234-ФЗ сохранения денежных средств в размере установленного прожиточного минимума.

Подобные ситуации приводят к тому, что после удержания половины дохода гражданина-должника во исполнение исполнительного документа взыскателя, у таких граждан не остается средств к существованию.

В июле 2021 года Верховный Суд РФ указал на необходимость сохранения пенсионеру денежных средств для существования после удержания долгов из пенсии (Определение 53-КАД 21–5-К 8).

В целях решения указанной проблемы, в июне 2022 года депутатами Государственной Думы Н. В. Костенко, И. И. Демченко, В. И. Пискаревым и другими депутатами на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (далее – законопроект), предусматривающий сохранение должнику, на основании его заявления, заработной платы и иных доходов ежемесячно в размере прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации в случае, если исполнительный документ о взыскании периодических платежей, о взыскании средств, не превышающих в сумме 100 тыс. рублей, направлен в организацию или иному лицу, выплачивающему должнику заработную плату, пенсию, стипендию и иные периодические платежи, непосредственно взыскателем.

Однако 1 ноября 2022 года указанный законопроект был официально отозван на доработку по причине необходимости включения в законопроект положения, регули-



рующего вопрос погашения задолженности в случае, если уровень заработной платы, пенсии или иного периодического платежа меньше соответствующего прожиточного минимума. Также в отзыве обращалось внимание на то, что должник может получать несколько доходов ниже прожиточного минимума одновременно в различных местах и их общая сумма будет превышать размер прожиточного минимума, однако запрет на удержание, который будет соблюдаться каждым обязанным к этому субъектом, не позволит обратить взыскание на доход, превышающий прожиточный минимум.

К сожалению, до настоящего времени указанный законопроект не поступил на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации.

В связи с этим вопрос внесения изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» в части сохранения заработной платы и иных доходов ежемесячно в размере прожиточного минимума должника организацией или иным лицом, выплачивающим должнику заработную плату, пенсию, стипендию и иные периодические платежи, остается актуальным.







6. Защита экономических прав.

Право на труд

6.1. Об отдельных вопросах в сфере оплаты труда

Как и прежде, в зоне самого пристального внимания Уполномоченного находился вопрос соблюдения трудовых прав граждан.

В 2022 году к Уполномоченному поступило 56 обращений по вопросу нарушения трудовых прав граждан, что на 76 обращений меньше, чем в 2021 году.

В отчетном периоде наибольшую долю обращений составили обращения граждан в сфере оплаты труда.

По всем поступившим обращениям Уполномоченным проведена работа, заявителям даны правовые консультации, оказано содействие в подготовке процессуальных документов для обращения в суд за защитой нарушенных трудовых прав.

К примеру, в прошедшем году к Уполномоченному поступила коллективная жалоба работников областного государственного казенного учреждения здравоохранения «Иркутская областная психиатрическая больница № 2» (далее – учреждение). Заявители указали, что действия администрации учреждения по изменению существенных условий трудовых договоров отдельных категорий работников в части изменения порядка оплаты труда, режима рабочего времени (медицинских сестер палатных, санитаров) привели к нарушению их прав. В результате проведенных администрацией учреждения мероприятий, уменьшился размер их ежемесячной заработной платы, кроме того, изменен режим рабочего времени с 08:00 час. до 20:00 час. (ранее с 08:00 час. до 18:00 час.), что в значительной степени ухудшило положение лиц с семейными обязанностями. Работники указали, что проживают в сельской местности, им необходимо забирать детей из детского сада, отапливать в холодное время года свои дома, однако при таком графике работы это крайне затруднительно. В уведомлениях об изменении существенных условий трудового договора, которые были вручены им администрацией учреждения в период с января по февраль 2022 года, информация об изменении режима рабочего времени и порядка оплаты труда отсутствовала. Заявители также выразили несогласие по факту отсутствия оплаты труда в повышенном размере за работу в выходные и праздничные дни и при увеличении объема работы или исполнении обязанностей временно отсутствующего работника без освобождения от работы, определенной трудовым договором.

В ходе выездной документарной проверки Уполномоченным установлены факты нарушения трудовых прав работников учреждения. Учреждением были допущены отдельные нарушения трудовых прав заявителей, а именно:

- в нарушение положений части 1 статьи 104 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) в учреждении с 1 января 2022 года был введен суммированный учет рабочего времени (для медицинских сестер палатных и санитаров) с учетным периодом равным одному году, тогда как для учета рабочего времени работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, законом четко установлен предельный учетный период – три месяца, что привело к снижению заработной платы;
- без предварительного обсуждения с работниками, подавляющее большинство которых не является членами профсоюза, работодателем было принято решение о переходе на режим рабочего времени 12/12 час., в результате чего у отдельных категорий работников режим рабочего времени был установлен с 08:00 час. до 20:00 час. (ранее с 08:00 час. до 18:00 час.), что несомненно ухудшило положение работников. При этом



в тексте уведомления об изменении существенных условий трудового договора конкретная информация об изменении режима рабочего времени отсутствовала;

- в нарушение действующего трудового законодательства работники привлекались к работе в выходные и нерабочие праздничные дни без письменного согласия, в отсутствие письменного распоряжения работодателя и без повышенной оплаты труда.

По мнению Уполномоченного, право работника на повышенную оплату труда за работу в выходные и праздничные дни не может быть нарушено, работник в любом случае должен иметь право выбора между получением повышенной оплаты труда за работу в выходные и праздничные дни либо предоставление ему другого дня отдыха, который оплате не подлежит.

По результатам рассмотрения обращения, в адрес администрации учреждения было направлено Заключение Уполномоченного с рекомендациями относительно возможных и необходимых мер по восстановлению трудовых прав работников. *Рекомендации Уполномоченного учреждением выполнены, приняты конкретные меры по устранению выявленных нарушений.*

Следует отметить, что непосредственно в ходе проведения Уполномоченным проверки, администрацией учреждения были приняты оперативные меры по устранению отдельных нарушений прав заявителей. В частности были проведены общие собрания коллектива, по результатам которых принято решение о переходе (возврате) на режим рабочего времени 10/14 час. (с 08:00 час до 18:00 час) с 1 октября 2022 года.

Благодаря вмешательству Уполномоченного, трудовые права работников лечебного учреждения восстановлены, в коллективе нормализовался социально–психологический климат.

В 2022 году к Уполномоченному обратились работники муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 10» г. Усолье–Сибирское по вопросу незаконного увольнения, нарушения права на защиту от безработицы.

В ходе рассмотрения обращения Уполномоченным, с учетом того, что в интересах работников прокурором города Усолье-Сибирское были поданы заявления в суд о восстановлении на работе, заявителям оказана необходимая консультационно-правовая помощь. Решения Усольского городского суда от 4 марта 2022 года и от 11 марта 2022 года о признании увольнений незаконными, восстановлении в должности работников муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 10» г. Усолье–Сибирское, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула, администрацией города Усолье-Сибирское исполнены в полном объеме. По запросу Уполномоченного, по факту некачественно проведенной проверки администрацией г. Усолье-Сибирское, в рамках возложенных на органы местного самоуправления Законом 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» полномочий, с должностными лицами отдела образования управления по социально-культурным вопросам администрации г. Усолье-Сибирское, мэром г. Усолье-Сибирское Торопкиным М. В., проведена работа в части усиления контроля за деятельностью подведомственных учреждений. Кроме того, в результате межведомственного взаимодействия Уполномоченного с Центром занятости населения города Усолье-Сибирское, заявителям, изъявившим желание трудоустроиться, было оказано содействие в трудоустройстве.

В 2022 году к Уполномоченному обратились работники муниципального дошкольного образовательного учреждения Иркутского муниципального образования «Оекский детский сад» (далее — учреждение, Оекский детский сад) по вопросу нарушения трудовых прав. Заявители, в том числе, жаловались на то, что им не выплачивается заработная плата за выполнение сверхурочной, дополнительной работы. Работники также указали, что в учреждении не соблюдаются требования санитарного законодательства.



По запросу Уполномоченного, Управлением образования администрации Иркутского районного муниципального образования была проведена внеплановая проверка в подведомственном учреждении, в ходе которой установлен факт нарушения работодателем статьи 60.2 ТК РФ, в части не начисления и невыплаты работнику заработной платы за выполненную дополнительную работу, а также факт привлечения помощников воспитателя к работе по проведению текущего ремонта помещения детского сада, что не предусмотрено их должностными инструкциями. В связи с этим Управлением образования Иркутского муниципального района в адрес мэра района направлено представление о привлечении заведующей детским садом к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, по запросу Уполномоченного, Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области была проведена внеплановая проверка Оекского детского сада, в ходе которой выявлены нарушения санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения. *По факту выявленных нарушений в отношении заведующей учреждением Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области составлен протокол об административном правонарушении, выдано предписание об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.*

С учетом изложенного, Уполномоченный рекомендует исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области усилить ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в подведомственных им организациях (государственных, муниципальных, унитарных предприятиях, учреждениях).

В Российской Федерации, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, основными принципами правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются, в том числе, обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человеческое существование для него самого и его семьи, и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Право на выплату заработной платы и ее своевременность зафиксировано в Конвенции Международной организации труда № 95 «Относительно защиты заработной платы», принятой 1 июля 1949 года в Женеве.

Учитывая, что для подавляющего большинства жителей Иркутской области заработная плата является единственным источником доходов, вопрос соблюдения права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы находится на особом контроле Уполномоченного.

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области задолженность по заработной плате в организациях Иркутской области на 1 января 2023 года (по наблюдаемому кругу предприятий) отсутствует.

С удовлетворением следует отметить, что рекомендации, обозначенные в Ежегодном докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области за 2021 год, о необходимости усиления межведомственного взаимодействия между органами исполнительной власти региона и контрольно-надзорными органами в целях недопущения нарушения прав граждан на территории Иркутской области на получение своевременно и в полном размере заработной платы, восприняты и исполняются.



Положительного результата удалось достигнуть благодаря усилиям Правительства Иркутской области, осуществляющего координацию работы всех органов власти на территории региона по выявлению и погашению задолженности по заработной плате, а также привлечению к административной и уголовной ответственности руководителей организаций, допускающих задолженность по заработной плате перед работниками в рамках работы областной межведомственной комиссии по обеспечению прав граждан на вознаграждение за труд, а также, выстроенному Правительством Иркутской области взаимодействию с контрольно-надзорными органами.

В 2022 году состоялись четыре заседания межведомственной комиссии по обеспечению прав граждан на вознаграждение за труд, четыре заседания рабочей группы, а также четырнадцать оперативных совещаний по вопросам погашения задолженности по заработной плате в организациях Иркутской области, на которых рассмотрены ситуации, связанные с погашением задолженности в 29 хозяйствующих субъектах. В результате принятых мер в 2022 году погашена задолженность по заработной плате перед 2554 работниками на сумму 152,9 млн. руб. Из числа должников вышли 37 хозяйствующих субъектов.

По информации прокуратуры Иркутской области, в прошедшем году работа прокуроров способствовала погашению задолженности по заработной плате на сумму более 714,8 млн. руб., восстановлены права около 7 тыс. работников.

Вместе с тем сумма долга по оплате труда составляет на 1 января 2023 года 174,5 млн. руб. в 13 организациях, не являющихся респондентами статистического учета. Значительную ее часть образуют предприятия – банкроты (9 организаций с общей суммой задолженности по заработной плате в размере 130,3 млн. руб.). В отношении предприятий должников прокурорами осуществляется надзорное сопровождение процедуры банкротства и арбитражных управляющих.

По информации Управления Федеральной налоговой службы по Иркутской области, в результате межведомственного взаимодействия налоговых органов с органами местного самоуправления по вопросам обеспечения прав граждан на вознаграждение за труд и снижения неформальной занятости, в 2022 году было проведено 125 заседаний, на которых было рассмотрено 1 128 налогоплательщиков, сумма дополнительно поступившего налога на доходы физических лиц и страховые взносы в бюджет составила – 24 420, 6 тыс. руб.

По информации Государственной инспекции труда в Иркутской области за 12 месяцев 2022 года при проведении проверок государственными инспекторами труда выявлено 12 случаев задержки заработной платы в организациях Иркутской области. В отношении 1276 работников допущены случаи задержки заработной платы в сумме 40 083 тыс. руб.

Уполномоченный отмечает, что снижение количества проверок в 2022 году, проводимых Государственной инспекцией труда в Иркутской области, обусловлено ограничениями на проведение проверок, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Общая сумма произведенных по требованиям госинспекторов труда выплат задержанной заработной платы составила 19 729,43 тысяч рублей в пользу 549 работников. В связи с нарушениями законодательства об оплате труда (в соответствии со статьей 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации) направлено 14 материалов в органы прокуратуры и следствия в целях рассмотрения вопроса о привлечении к уголовной ответственности лиц, по 2 материалам возбуждены уголовные дела.



Особое внимание Уполномоченный обращает на тот факт, что в 2022 году Государственной инспекцией труда в Иркутской области по согласованию с прокуратурой Иркутской области была проведена внеплановая документарная проверка в отношении работников областного государственного автономного учреждения «Лесхоз Иркутской области» по вопросам оплаты труда (исследуемый период – сентябрь – октябрь 2022 года).

В ходе проверки были выявлены факты нарушения требований части 2 статьи 22, частей 6, 9 статьи 136, статьи 140 ТК РФ в части нарушения сроков выплаты заработной платы за сентябрь – октябрь 2022 года, наличия перед работниками задолженности по выплате отпускных и окончательного расчета при увольнении в общей сумме 6610, 9 тыс. руб.

Уполномоченным в 2022 году была рассмотрена жалоба мобилизованного гр. Т., являющегося работником Северного филиала ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», по вопросу невыплаты работодателем заработной платы за отработанный период в связи с призывом на военную службу по мобилизации. В результате вмешательства Уполномоченного бухгалтерией Северного филиала ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» заявителю была выплачена заработная плата за отработанный период, а также компенсация за неиспользованный отпуск путем перечисления на его банковскую карту.

В целях недопущения нарушения прав работников на получение своевременно и в полном размере заработной платы Уполномоченный рекомендует министерству лесного комплекса Иркутской области усилить вневедомственный контроль за проведением внеплановых проверок и анализа финансово-хозяйственной деятельности в отношении подведомственных учреждений.

По сведениям Главного управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, на исполнении в 2022 году находилось 1707 исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате (в 2021 году – 1894) на сумму 204019 тыс. руб. (в 2021 году – 176986 тыс. руб.). Из них возбуждено в 2022 году 198 исполнительных производств (в 2021 году – 1339) на сумму 163896 тыс. руб. (в 2021 году – 129152 тыс. руб.).

В 2022 году судебными приставами-исполнителями было окончено (прекращено) 1260 исполнительных производств (в 2021 году – 1377) на сумму 110154 тыс. руб. (в 2021 году – 128516 тыс. руб.), из них фактическим исполнением окончено 901 исполнительное производство (в 2021 году – 721) на сумму 60509 тыс. руб. (в 2021 году – 48860 тыс. руб.).

Прекращено судом или судебным приставом-исполнителем 64 исполнительных производства о взыскании заработной платы (в 2021 году – 34) на сумму 3764 тыс. руб. (в 2021 году – 4245 тыс. руб.). Кроме того, судебными приставами-исполнителями окончено в 2022 году, в связи с направлением исполнительных документов в ликвидационную комиссию (ликвидатору), конкурсному управляющему и включением сведений о завершении процедуры внесудебного банкротства 12 исполнительных производств о взыскании заработной платы на сумму 2582 тыс. руб.

Учитывая изложенное, Уполномоченный выражает надежду, что исполнительными органами государственной власти региона и контрольно-надзорными органами будет продолжена активная работа по погашению задолженности по заработной плате.

Как следует из официальных данных Федеральной службы государственной статистики, уровень инфляции по итогам 2022 года составил 11,94%, для сравнения в 2021 году



инфляция составляла – 8,39%. В прошедшем году уровень инфляции стал максимальным с 2015 года, на тот период он составлял – 12,9%.

В 2016 году рост цен был на уровне 5,4%, в 2017 – был зафиксирован минимальный уровень инфляции – 2,5%, в 2018 году – 4,3%, в 2019 году – 3,0%, в 2020 году – 4,9%.

В этих условиях, злободневной проблемой является решение вопроса о повышении заработной платы работникам, осуществляющим трудовую деятельность на территории региона во внебюджетном секторе.

По сведениям министерства труда и занятости Иркутской области, по данным, представленным муниципальными образованиями Иркутской области на 1 января 2023 года, в регионе заключены и действуют 3247 коллективных договоров, охватывающих своим действием 54,6% работников, занятых в организациях. Из них лишь 354 коллективных договора предусматривают обязательства по индексации заработной платы.

Как указывает региональное министерство труда и занятости, органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, в соответствии с приказом министерства труда и занятости Иркутской области от 26 января 2017 года № 5-мпр «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области отдельных областных государственных полномочий в сфере труда», ежегодно, до 1 апреля в министерство труда и занятости Иркутской области, направляются сведения о количестве коллективных договоров, действующих на территории муниципального образования и содержащих обязательства по индексации заработной платы (тарифной ставки, оклада и др.), а также о количестве коллективных договоров, обязательства по которым не выполнены. По итогам 2021 года информация о невыполнении принятых в коллективных договорах обязательств по индексации заработной платы в министерство труда и занятости региона не поступала.

В связи с этим официальные сведения о количестве коллективных договоров, обязательства по которым не были выполнены в 2022 году работодателями, независимо от форм собственности, министерством труда и занятости Иркутской области Уполномоченному не предоставлены.

По сведениям Государственной инспекции труда в Иркутской области в 2022 году органами местного самоуправления в инспекцию направлено 18 писем (в 2021 году – 16 писем) с информацией о выявленных условиях коллективного договора, ухудшающих положение работников по сравнению с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, нарушении трудовых прав работников. Государственной инспекции труда в Иркутской области указанным работодателям во всех случаях направлялись предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований.

В Ежегодном докладе за 2021 год Уполномоченный рекомендовал исполнительному органу государственной власти Иркутской области – министерству труда и занятости Иркутской области, усилить контроль за деятельностью органов местного самоуправления в ходе исполнения ими полномочий в сфере труда на основании Закона Иркутской области от 24 июля 2008 года № 63-оз «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в сфере труда», в части соблюдения работодателями независимо от форм собственности положений статьи 134 ТК РФ об индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги, как в ходе проведения уведомительной регистрации коллективных договоров, так и при осуществлении контроля за выполнением коллективных договоров.

Главам (мэрам) органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области Уполномоченный рекомендовал усилить контроль на вверенных территориях за выполнением работодателями независимо от форм собственности



требований трудового законодательства, в том числе, по индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги.

В результате проведенного Уполномоченным мониторинга установлено, что подавляющее большинство глав (мэров) органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области приняли во внимание рекомендации Уполномоченного.

Вместе с тем отдельными органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области рекомендации Уполномоченного не были восприняты.

Так по информации муниципальных образований «Тулунский район», «Качугский район», «Осинский район», «Усть-Кутское муниципальное образование», информация о соблюдении работодателями внебюджетной сферы обязанности производить индексацию заработной платы работников в 2022 году, в сравнении с данными за 2021 год – отсутствует, что, по мнению Уполномоченного, может свидетельствовать об отсутствии сбора данных, предусмотренных Законом Иркутской области от 24 июля 2008 года № 63-оз «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в сфере труда».

Органами местного самоуправления муниципальных образований «Усть-Удинский район», «Братский район», «Иркутский район», «Эхирит-Булагатский район», «Нукутский район», информация о соблюдении работодателями внебюджетной сферы обязанности производить индексацию заработной платы в 2022 году, в сравнении с данными за 2021 год, не предоставлена, что может свидетельствовать об отсутствии надлежащего контроля со стороны указанных органов местного самоуправления за выполнением работодателями внебюджетной сферы обязательств, установленных коллективными договорами.

По мнению, администрации муниципального образования «город Бодайбо и район» в их полномочия не входит сбор сведений о соблюдении работодателями других форм собственности обязанности производить индексацию заработной платы.

По сведениям администрации городского округа – муниципального образования «город Тулун», по состоянию на 31 декабря 2022 года в коллективных договорах, прошедших уведомительную регистрацию, обязательства по индексации заработной платы не содержатся, так как в соответствии со статьей 41 ТК РФ, включение данного обязательства носит рекомендательный (необязательный) характер. По мнению органа местного самоуправления, указанное обязательство может быть закреплено работодателями в Положении об оплате труда, которое не обязательно предоставлять в ходе проведения уведомительной регистрации коллективного договора.

Как положительный момент Уполномоченный отмечает, что рекомендации, изложенные в Ежегодном докладе за 2021 год, о необходимости рассмотрения органами местного самоуправления вопроса об индексации заработной платы муниципальным служащим в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги, восприняты. В прошедшем году в 38 муниципальных образованиях Иркутской области была проведена индексация окладов (должностных окладов) муниципальных служащих в среднем на 4%.

В связи с этим Уполномоченный обращает внимание органов местного самоуправления Иркутской области на тот факт, что локальные нормативные акты и коллективные договоры имеют разную юридическую силу и содержание, а также разный порядок принятия, вступления в силу, изменения.

Порядок разработки и заключения коллективного договора установлен главой 7 ТК РФ, принятие же локальных актов осуществляется с учетом положений статей 8, 372

ТК РФ. Таким образом, при разработке коллективного договора участвуют две стороны, а при принятии локального нормативного акта работодатель действует самостоятельно.

В локальные нормативные акты работодатель вправе вносить изменения. Если эти акты принимались с учетом мнения профсоюза, работодатель должен запросить его мнение и по поводу изменений. Однако даже при несогласии профсоюза на их внесение, он вправе изменить локальный акт (статья 372 ТК РФ). При этом изменить в одностороннем порядке коллективный договор работодатель не вправе.

Учитывая изложенное, Уполномоченный выражает крайнюю озабоченность в отношении сложившейся ситуации, поскольку в результате самоустранения вышеперечисленных органов местного самоуправления от исполнения возложенных на них отдельных областных государственных полномочий в сфере труда, а именно в части соблюдения работодателями независимо от форм собственности положений статьи 134 ТК РФ об индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги, в условиях снижения ее покупательной способности в 2022 году, несомненно, были ущемлены права работников, осуществляющих трудовую деятельность на территории указанных муниципальных образований, что является недопустимым.

На основании изложенного, Уполномоченный рекомендует министерству труда и занятости Иркутской области усилить контроль за деятельностью вышеперечисленных органов местного самоуправления, в ходе исполнения ими полномочий в сфере труда, на основании Закона Иркутской области от 24 июля 2008 года № 63-оз «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в сфере труда», в части соблюдения работодателями независимо от форм собственности положений статьи 134 ТК РФ об индексации заработной платы в связи с ростом потребительских цен на товары и услуги как в ходе проведения уведомительной регистрации коллективных договоров, так и при осуществлении контроля за выполнением коллективных договоров.

Обеспечение достойного уровня жизни граждан играет важную роль в развитии и экономическом росте региона. Учитывая изложенное, вопрос повышения уровня заработной платы работников, в том числе, бюджетной сферы имеет первоочередное значение.

По предварительным данным территориального органа федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по полному кругу организаций (с учетом субъектов малого предпринимательства) за 11 месяцев 2022 года составил 61991,5 руб. Рост средней заработной платы по региону в указанный период, составил 16,2%.

Значительно выше среднего уровня оплачивался труд работников, занятых добычей полезных ископаемых – 130902 руб. (в 2 раза), в строительстве – 83482 (на 27%), на предприятиях, оказывающих услуги по обеспечению электрической энергией, газом и паром – 82678 руб. (на 25%).

При этом средняя заработная плата в расчете на одного работника занятого в сфере образования составила с января по ноябрь 2022 года – 45983, 4 руб., в области здравоохранения и социальных услуг – 53186, 6 руб., в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений – 45884, 9 руб.

Необходимо отметить, что распоряжением первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области от 1 августа 2022 года № 23-рз «О внесении изменения в прогноз среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных



предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) по Иркутской области на период 2019–2024 годов», на 2022 год был утвержден прогноз среднемесячного дохода от трудовой деятельности в размере 50 465,8 руб. (до внесения изменений – 46 296,3 руб.), на основании которого рассчитываются целевые показатели по заработной плате работников, поименованных в майских Указах Президента.

Как следует из представленных данных, размер средней заработной платы работников занятых в области образования, здравоохранения, социальных услуг, культуры и спорта в 2022 году значительно ниже средней заработной платы в целом по региону.

На протяжении ряда лет Уполномоченным освещались вопросы соблюдения прав работников, осуществляющих трудовую деятельность в бюджетной сфере.

К примеру, в Докладе о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2019 году, Уполномоченный указывал, что оплата труда работников, занятых в области образования и здравоохранения должна устанавливаться в строгом соответствии с напряженностью и обоснованностью трудовых затрат.

Уполномоченный убежден, что нормирование труда является основополагающим элементом организации оплаты труда, так как оно выполняет функцию регулирования заработной платы, позволяет установить соотношение между объемом затрат труда и размером его оплаты в конкретных организационно-технических условиях. При помощи нормирования труда можно решить проблему оплаты труда работников бюджетной сферы, учителей, врачей, медицинских сестер, которые вынуждены работать на полторы, две, а то и три ставки, чтобы получить среднюю заработную плату по установленным целевым показателям.

Уполномоченный акцентировал внимание исполнительных органов государственной власти региона на том, что действующим трудовым законодательством системы нормирования труда устанавливаются непосредственно на уровне учреждения (ст. 159 ТК РФ).

В целях решения обозначенных проблем, Уполномоченный рекомендовал Правительству Иркутской области, в том числе, 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).

В Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области за 2020 год, Уполномоченный обращал внимание на тот факт, что в Сводном отчете Правительства Иркутской области о реализации мер по вопросам, обозначенным в докладе «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2019 году», вышеуказанные рекомендации Уполномоченного не были учтены.

Обозначенные Уполномоченным проблемы в сфере оплаты работников бюджетной сферы сохраняют свою актуальность и в настоящее время.

По сведениям Государственной инспекции труда в Иркутской области в 2022 году из общего количества выявленных нарушений больше всего приходилось на сферу образования, здравоохранения и предоставление социальных услуг. Наибольшее количество нарушений трудового законодательства выявлено по вопросам оплаты и нормирования труда.

В связи с этим Уполномоченный вновь рекомендует Правительству Иркутской области 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); ориентировать отраслевые министерства при выполнении «майских» указов (сохранении прежнего уровня заработной платы) на достижение целевого показателя по заработной плате — по одной ставке.

На основании проведенного Уполномоченным анализа информации, предоставленной исполнительными органами государственной власти Иркутской области по вопросу достижения государственными и муниципальными учреждениями Иркутской области (в разрезе муниципальных образований) показателей соотношения средней заработной платы отдельных категорий работников государственных, муниципальных учреждений Иркутской области, определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», и другими актами¹, к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячному доходу от трудовой деятельности) по Иркутской области в 2022 году, в сравнении с 2021 годом, установлено, что в прошедшем году имело место нарушение прав отдельных категорий работников бюджетной сферы.

К примеру, по информации министерства образования Иркутской области, в 2022 году уровень средней заработной платы педагогических работников дошкольного образования составил — 43 496,1 руб.

Таким образом, показатель соотношения средней заработной платы педагогических работников дошкольного образования, установленный в размере 100% среднемесячного дохода от трудовой деятельности по Иркутской области (50 465,8 руб.), по указанной категории работников не достигнут.

Наиболее низкий размер оплаты труда педагогических работников дошкольного образования в прошедшем году наблюдался (по предварительным данным статистического учета) в следующих муниципальных образованиях:

- в муниципальном образовании «Балаганский район» — 39 869 руб.;
- в муниципальном образовании «Осинский район» — 37 306 руб.;
- в муниципальном образовании «Слюдянский район» — 39 814 руб.;
- в Усольском районном муниципальном образовании — 39 565 руб.;
- в Черемховском районном муниципальном образовании — 39 669 руб.

Уровень средней заработной платы педагогических работников в муниципальном образовании «город Тулун» составил в 2022 году лишь — 40 496 руб. (в 2021—36 135 руб.) (без учета ежемесячных выплат за классное руководство 5 тыс. руб.). Уровень средней заработной платы преподавателей мастеров производственного обучения в муниципальном образовании «город Тулун» составил в 2022 году — 44 680 руб. Показатель соотношения средней заработной платы педагогических работников общего образования, преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных организаций среднего профессионального образования, установленный в размере 100% среднемесяч-

¹ Указ Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 года», от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»



ного дохода от трудовой деятельности по Иркутской области (50 465,8 руб.), по указанной категории работников в муниципальном образовании «город Тулун» не достигнут.

По информации министерства культуры Иркутской области в 2022 году уровень средней заработной платы работников государственного бюджетного учреждения культуры Иркутской области «Библиотека для слепых» составил – 41 948 руб. (в 2021 г. – 37 040 руб.); работников государственного бюджетного учреждения культуры Иркутской области «Театр Пилигримов» – 44 886 руб. (в 2021 г. – 39 634 руб.); работников государственного бюджетного учреждения культуры Иркутской области «Черемховский драматический театр имени В.П. Гуркина» – 46 259 руб. (в 2021 г. – 40 846 руб.).

Таким образом, показатель соотношения средней заработной платы работников перечисленных областных учреждений культуры, установленный в размере 100% среднемесячного дохода от трудовой деятельности по Иркутской области (50 465,8 руб.), не достигнут.

Следует отметить, что в 30 муниципальных образованиях области показатель соотношения средней заработной платы работников учреждений культуры, установленный в размере 100% среднемесячного дохода от трудовой деятельности по Иркутской области (50 465,8 руб.), также не достигнут.

По сведениям министерства спорта Иркутской области в 2022 году уровень средней заработной платы педагогических работников дополнительного образования детей, установленный в размере 100% среднемесячного дохода от трудовой деятельности по Иркутской области (50 465,8 руб.), не был достигнут в следующих муниципальных образованиях:

- муниципальное образование «Нижнеудинский район» – 47 532 руб.;
- Чунское районное муниципальное образование – 47 529 руб.,
- Иркутское районное муниципальное образование – 47 102 руб.,
- муниципальное образование «Ангарский городской округ» – 48 246 руб.;
- муниципальное образование «Шелеховский район» – 47 525 руб.;
- муниципальное образование «Тулунский район» – 47 524 руб.;
- муниципальное образование «Усть-Удинский район» – 47 524 руб.

Учитывая изложенное, Уполномоченный рекомендует исполнительным органам государственной власти региона, перечисленным органам местного самоуправления Иркутской области, принять меры по недопущению в дальнейшем нарушений прав указанных категорий работников в сфере оплаты труда.

Крайнюю озабоченность Уполномоченного вызывает и вопрос низкой оплаты труда работников бюджетной сферы, не вошедших в «майские» указы Президента Российской Федерации.

Вопрос повышения заработной платы указанным работникам регулируется, в том числе, Указом Губернатора от 8 ноября 2018 года № 231-уг «О дифференциации заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений».

По сведениям министерства труда и занятости Иркутской области, уровень средней заработной платы работников государственных и муниципальных учреждений в Иркутской области, в отношении которых введена дифференциация заработной платы, вырос по итогам 9 месяцев 2022 года на 10,5%.

Однако Уполномоченный обращает внимание на тот факт, что, несмотря на принимаемые меры, направленные на повышение оплаты труда работников бюджетной

сферы, не вошедших в «майские» указы, необходима дальнейшая проработка данного вопроса.

К примеру, по информации министерства по молодежной политике Иркутской области, размер средней заработной платы в 2022 году в подведомственных министерству областных государственных казенных учреждениях, составил: по должности служащих – 29 479 руб.; по должности рабочих – 28 379,3 руб.

Таким образом, заработная плата служащих и рабочих, осуществляющих трудовую деятельность в подведомственных региональному министерству по молодежной политике учреждениях, в два раза меньше средней заработной платы по региону, размер которой составил в 2022 году 61 991,5 руб.

Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области принять меры направленные на создание условий для повышения размера заработной платы работников бюджетной сферы, не вошедших в «майские» указы Президента Российской Федерации.



7. Право на безопасное дорожное движение

В 2022 году на территории Иркутской области произошло 2336 дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), что незначительно меньше показателей по сравнению с 2021 годом (2451 ДТП).

В результате произошедших в 2022 году ДТП, ранения получили 2927 человек (в 2021 году было ранено 3040 человек, погибли 280 человек (2021 год – 324 погибших).

Таким образом, по сравнению с 2021 годом, в 2022 году произошло существенное снижение основных показателей, характеризующих тяжесть состояния безопасности дорожного движения на территории региона.

Тем не менее, смертность в результате ДТП по итогам 2022 года на территории региона составляет 11,8 смертей на 100 тыс. человек населения региона, при установленном в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) целевом показателе «снижение смертности в результате ДТП 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)».

Приходится констатировать, что при снижении смертности в результате ДТП (в 2017 году она составляла 15 на 100 тыс.) на территории Иркутской области этот показатель продолжает оставаться высоким и превышает целевой как минимум в 2,5 раза.

Другой целевой показатель, которого необходимо достичь в соответствии с Указом № 204 – это снижение количества аварийно-опасных участков дорог по сравнению с 2017 годом. По итогам 2019 года по статистическим учетам ГИБДД, в регионе было зафиксировано 89 участков, соответствующих критериям аварийно-опасных. По итогам 2020 их было 67, а в 2021 – 58.

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», аварийно-опасный участок (отвечающий определенным критериям), до 1 июля года следующего за отчетным, должен быть утвержден в качестве такового собственником дороги. Разработка и утверждение до 1 июля года, следующего за отчетным, первоочередных мер профилактики ДТП на аварийно-опасных участках является мерой, призванной сократить гибель и травмирование граждан на дорогах.

Однако эффективность этой деятельности, по мнению Уполномоченного, не может быть признана удовлетворительной.

Ежегодно, в докладах Уполномоченного отмечается, что собственники дорог на территории региона, по различным причинам утверждают число аварийно-опасных участков меньше, чем по данным УГИБДД по Иркутской области, а в некоторых случаях не утверждают вовсе.

На территории городов и поселков области за 2022 год произошло 1665 ДТП (71,5% от общего числа), в которых было ранено 2015 человек (68,8% от общего числа раненых), при этом погибли в результате ДТП на территории населённых пунктов 98 человек (35% от общего числа). Таким образом, в населенных пунктах с большим количе-



ством транспорта происходит много ДТП, но за счет существенно меньших скоростей движения тяжесть их существенно ниже, в то время как относительно небольшое количество ДТП за городом (28,5% от общего числа), по причине повышенных скоростей движения приводит к большему количеству смертей (65% от общего числа).

К сожалению, в 2022 году органы местного самоуправления некоторых муниципальных образований не только своевременно не реализовывали разработанные меры профилактики ДТП, но даже не утвердили перечни аварийно-опасных участков и, соответственно, не разработали первоочередные меры профилактики на них. Так поступили в муниципальных образованиях «город Тулун», «город Усолье-Сибирское», «город Черемхово», «город Саянск», «Ангарский городской округ», на территории которых по итогам 2022 года были участки муниципальных дорог общего пользования, формально попадающие под критерии аварийно-опасных участков.

Анализ ситуации свидетельствует, что зачастую предпринимаемые меры профилактики ДТП не связаны с характером произошедших ДТП. Поскольку значительное число ДТП вызваны небезопасной скоростью движения с учетом длины тормозного пути и условий видимости, наиболее универсальной мерой профилактики ДТП является ограничение максимально допустимой скорости движения. Таким образом, возможно применять простые (и дешевые) первоочередные меры профилактики ДТП, такие как установка знаков ограничивающих скорость движения транспортных средств на опасном участке, и/или применение конструктивных элементов ограничивающих скорость транспорта.

В качестве положительного примера можно привести муниципальное образование «город Братск», в котором администрация 30 июня 2022 года (в установленный законом срок) вынесла постановление № 1164 «Об утверждении перечня аварийно-опасных участков автомобильных дорог местного значения муниципального образования города Братска за 2021 год».

На всех аварийно-опасных участках, распоряжением председателя комитета жилищно-коммунального хозяйства, кроме уникальных для каждого участка мер профилактики, предусмотрена установка искусственных неровностей, нанесение разметки термопластиком, установка светофоров типа Т-7 (мигающий желтый сигнал, заблаговременно информирующий о наличии на дороге опасного участка), установка светофоров на Г-образные стойки. Администрация Братска из года в год целенаправленно работает над повышением безопасности дорожного движения, предпринимая эффективные меры по снижению скорости транспортных средств и информированности водителей об опасном участке. В 2020 году в городе было зафиксировано семь аварийно-опасных участков. В 2022 году их число сократилось до одного, количество смертей – с 30 в 2021 году до 14 в 2022 г.

По итогам 2022 года, в городе Иркутске произошло 809 ДТП, в которых получили ранения 966 человек и 24 человека погибли. Вместе с тем постановлением администрации г. Иркутска от 30 июня 2022 года № 031–06–464/22 «Об утверждении перечня аварийно-опасных участков дорог в городе Иркутске, первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий» утвержден перечень из 36 аварийно-опасных участков с первоочередными мерами профилактики на них, но ни по одному не указан срок реализации разработанных мер. В 21 случае в качестве первоочередной меры профилактики ДТП на аварийно-опасном участке указана установка камер фото-видеофиксации нарушений правил дорожного движения, которая осуществляется властями региона. На своевременность выполнения такой первоочередной меры профилактики ДТП администрация г. Иркутска никак повлиять не может.



В тоже время нельзя не отметить примеры эффективного устранения опасных для пешеходов зон. В областном центре в 2021 году по результатам рассмотрения письма Уполномоченного в качестве эксперимента на улице Декабрьских событий выполнено обустройство платформы для посадки и высадки пассажиров трамвая на остановочном пункте «Площадь декабристов».

В 2022 году по инициативе Уполномоченного мэр города Иркутска принял решение ежегодно при выделении бюджетных ассигнований там, где это возможно с учетом расположения трамвайных путей, производить работы по обустройству остановочных пунктов трамвая посадочными платформами для пассажиров. Эта мера позволит не только создать безопасные условия для пешеходов, но и сможет способствовать безостановочному движению транспортного потока, что немаловажно в условиях недостаточной пропускной способности дорог в Иркутске.



8. Анализ преступности.

Соблюдение и защита прав человека в уголовном процессе

В вопросах защиты прав лиц, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальных отношений, возможности Уполномоченного ограничены нормами законов, гарантирующих самостоятельность и независимость следователя, прокурора, судьи, при реализации ими своих полномочий, не допускающих какое-либо взаимодействие с этими лицами вне рамок уголовного процесса.

Тем не менее, обращения граждан, которые не верят в справедливое и беспристрастное рассмотрение своего уголовного дела, в почте Уполномоченного нередки. В 2022 году их поступило 262, меньше, чем в прошлом году, когда их число составило 369, но значительно больше, чем в 2020 г. – 123. Не только подозреваемые и обвиняемые, но и потерпевшие просят оказать им содействие в защите их прав. Если потерпевшие стремятся к получению доступа к правосудию, как способу защиты нарушенного права, достижению социальной справедливости, то подозреваемые и обвиняемые требуют объективного расследования и рассмотрения судом уголовного дела, создания условий для осуществления ими полноценной защиты, соблюдения их процессуальных и гражданских прав.

Прошедший 2022 год, характеризовался снижением числа зарегистрированных преступлений на 3,8% – 37 867. Уровень преступности при его снижении продолжает оставаться высоким и составляет 157,9 преступлений на 10 тысяч населения. Правоохранительными органами раскрыто 22 542 преступления, раскрываемость увеличилась с 55,4% до 58,4%. Больше расследовано преступлений, связанных с причинения тяжкого вреда здоровью (94,1%), грабежей (74,9%), краж (45,1%), квартирных краж (53,3%), мошенничеств (24,1%). Тем не менее, 16 027 преступлений остались нераскрытыми. Потерпевшие по этим уголовным делам не получили возможности восстановить свои права.

8.1. Защита прав потерпевших

При обращении к Уполномоченному граждане, пострадавшие от противоправных действий, обжаловали длительное непринятие правоохранительными органами мер к возбуждению уголовного дела, нарушение разумных сроков судопроизводства, непринятие исчерпывающих мер к привлечению к ответственности лица, совершившего правонарушение.

При разрешении таких обращений Уполномоченный приходит к выводу, что основной их причиной является отсутствие у граждан свободного доступа к информации о разрешении их обращения, принятом процессуальном решении, возможной его отмене в результате ведомственного контроля или прокурорского надзора, объеме их прав и способах их реализации на стадии предварительного расследования.

Требование уголовно-процессуального законодательства об информировании заявителя о принятом решении, разъяснении его права и порядка обжалования этого решения, как следует из обращений граждан, часто не соблюдается. Получить эту информацию в органе дознания или предварительного следствия также бывает для них затруднительно в виду ограниченного доступа лиц в эти учреждения. В таких случаях Уполномоченный, не обладая собственной компетенцией в процессуальной сфере, зачастую



выступает «связующим звеном» между правоохранительным органом и заявителем, получая и доводя до него необходимую информацию, разъясняя порядок и способы обжалования решения, предлагая альтернативные способы защиты нарушенного права, например — обращение в суд в порядке гражданского судопроизводства.

Вместе с тем в практике Уполномоченного имеются примеры, когда при наличии оснований для возбуждения уголовного дела, такое решение не принималось длительное время.

В июле 2022 года к Уполномоченному обратилась гр-ка С., которая сообщила, что 6 апреля была избита известным ей человеком, поступила в медицинское учреждение, где был выявлен переломом ключицы со смещением, обратилась с заявлением в отдел полиции № 10 МУ МВД России «Иркутское», однако в возбуждении уголовного дела было отказано. Заявителю, испытывавшему проблемы, связанные с получением травмы, было сложно самостоятельно осуществлять защиту своих прав. На момент обращения она не располагала точной информацией о результатах рассмотрения своего обращения, ей не была вручена копия процессуального решения.

Уполномоченным осуществлялась переписка с руководителями органами дознания, неоднократно принимавшими решение об отказе в возбуждении уголовного дела, и лишь 03.11.2022 г. было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 112 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) — умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью.

Имеются примеры, когда в результате необоснованных, неоправданных фактическими обстоятельствами процессуальных решений страдают не только личные, но и общественные интересы.

К Уполномоченному обратилась гр-ка Я., пострадавшая от действий лиц, осуществляющих незаконную деятельность по предоставлению физическим лицам займов под залог их недвижимости. Многие жители города Братска пострадали от действий этих лиц, потеряли свои квартиры.

По заявлению Я., зарегистрированному 12 ноября 2020 г., отделом ЭБ и ПК МУ МВД России «Братское» проводилась проверка в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, неоднократно принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Изучив постановление об отказе в возбуждении уголовного дела Уполномоченный не согласился с выводом об отсутствии признаков состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 171 УК РФ в действиях К. и Ш. Свое мнение изложил в письме прокурору Иркутской области, довел до сведения начальника ГУ МВД России по Иркутской области, обосновав выводы о незаконном характере предпринимательской деятельности К. и Ш., связанной с извлечением дохода в особо крупном размере, ссылками на нормы права, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, изложенные в постановлении Пленума, мнение Конституционного Суда Российской Федерации, а также судебную практику, сложившуюся в других регионах Российской Федерации.

Мнение Уполномоченного учтено, в 2022 году возбуждено уголовное дело, виновные лица привлечены к уголовной ответственности, дело передано для рассмотрения в суд.

Безусловно, что подробное правовое обоснование недоступно гражданину, не имеющему специального образования, а привлечение профессиональных юристов сопряжено с расходами, которые пострадавшие, нередко, не могут себе позволить.

Но необходимо отметить, что защита прав пострадавших от преступных деяний в уголовном процессе является прерогативой государства. Потерпевший уголовно-процессуальным законом отнесён к стороне обвинения наряду с прокурором, следователем, руководителем следственного органа, дознавателем, начальником подразделения дознания, начальником органа дознания, органом дознания. Его права на полное и объективное рассмотрение его сообщения о преступлении, расследование уголовного дела и возмещение причиненного вреда должны быть обеспечены качественной работой



перечисленных органов. Дополнительные аргументы в виде писем Уполномоченного следует рассматривать как исключение, как следствие некоего «сбоя» в работе органов правоохраны и стремиться к исключению необходимости такого «вмешательства».

Улучшение возможности доступа потерпевших к информации о ходе рассмотрения их обращений могло бы способствовать росту доверия к правоохранительным органам.

8.2. Защита прав обвиняемых

Применение к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения и пресечения связано с ограничением конституционных прав и воспринимается весьма болезненно как самими лицами, вовлеченными в уголовное судопроизводство, так и их близкими.

Проблемы, поднимаемые заявителями, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, в 2021 году не утратили свою актуальность и в 2022 году. Это применение ее к обвиняемым по основаниям, носящим характер предположений, по делам экономической направленности, заключение под стражу лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями.

В истекшем году (данные за 1 полугодие 2022 г.) судами Иркутской области удовлетворено **890** из **978** ходатайств органов предварительного расследования об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, из них по делам экономической направленности удовлетворено **3** из **4**, удовлетворено о продлении срока содержания под стражей **1751** ходатайство из **1782**, из них по делам экономической направленности — **6** из **7**.

К Уполномоченному обратилась гр-ка Э., которая указала, что ранее не привлекалась к уголовной ответственности, осуществляла предпринимательскую деятельность. Органами предварительного расследования обвиняется в покушении на мошенничество в особо крупном размере. Заключение под стражу без учета данных, характеризующих ее личность, и обстоятельств инкриминированного ей преступления, судом апелляционной инстанции её жалоба на постановление суда об избрании ей меры пресечения в виде заключения под стражу оставлена без удовлетворения.

Заявителю подготовлен ответ, разъясняющий нормы уголовно-процессуального законодательства, содержащие запрет на применение меры пресечения в виде заключения под стражу при отсутствии обстоятельств, указанных в пунктах 1–4 части 1 статьи 108 УПК РФ, (то есть когда подозреваемый или обвиняемый не имеет постоянного места жительства на территории Российской Федерации; его личность не установлена; им нарушена ранее избранная мера пресечения; он скрылся от органов предварительного расследования или от суда) в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных частями 1–4 статьи 159 УК РФ, — при условии, что эти преступления совершены членом органа управления коммерческой организации в связи с осуществлением им полномочий по управлению организацией либо в связи с осуществлением коммерческой организацией предпринимательской или иной экономической деятельности. Разъяснен порядок дальнейшего обжалования решения суда.

Иркутским областным судом в связи с удовлетворением апелляционной жалобы защитников Э. на постановление Кировского районного суда о продлении срока её содержания под стражей, Э. была освобождена.

В 2022 году правоохранительными органами области раскрыто 799 преступлений прошлых лет, в том числе 261 из категорий тяжких и особо тяжких, что не может не оцениваться положительно. Неотвратимость ответственности является наиболее



эффективным способом предупреждения преступлений. Однако намерение изобличить преступника должно базироваться на принципе презумпции невиновности, неукоснительном соблюдении прав участников судопроизводства.

В адрес Уполномоченного обратился гр. Т., сообщив, что в 1996 году, в несовершеннолетнем возрасте, подозревался в причастности к двойному убийству, был заключен под стражу. Однако по прошествии пяти с половиной месяцев был реабилитирован и освобожден из-под стражи.

В 2022 году он обратился за компенсацией вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием и содержанием под стражей, его заявление судом было удовлетворено. Однако по ходатайству руководителя следственного органа было получено разрешение суда на отмену постановления о прекращении в отношении него уголовного преследования, вынесенное в 1996 году, расследование возобновлено, Т. вновь заключен под стражу. В своем обращении гр. Т. утверждал, что преступления не совершал, просил о содействии в освобождении из-под стражи, полагал, что мера пресечения используется для оказания на него давления с целью признания им вины.

Уполномоченным было подготовлено письмо на имя прокурора области с просьбой о проверки законности судебного решения, разрешившего возобновление уголовного преследования в отношении Т. Получен ответ об отсутствии оснований для принятия мер прокурорского реагирования.

После пребывания под стражей в течение 6 месяцев, в конце 2022 года гр. Т. вновь освобожден и реабилитирован.

Обеспечение права на защиту является обязанностью государства и необходимым условием справедливого правосудия (преамбула постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 29 «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего право на защиту в уголовном судопроизводстве»). Вместе с тем в почте Уполномоченного нередки обращения, связанные с качеством оказания обвиняемым квалифицированной юридической помощи адвокатами, особенно в случае их назначения следователем или судом. Так называемая «бесплатная юридическая помощь», по мнению заявителей, не является эффективной. Уполномоченным в таких случаях разъясняется право обжалования действий адвокатов в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в Совет Адвокатской палаты Иркутской области. Вместе с тем изучение заключений по результатам рассмотрения жалоб обвиняемых свидетельствует о том, что обязанность доказать нерадивость защитника возлагается на подателя жалобы, что им практически недоступно. Не имея юридического образования, а зачастую и основного общего, заявители не в состоянии сформулировать, что именно не выполнил адвокат.

По мнению Уполномоченного, профессиональному сообществу адвокатов следует уделить дополнительное внимание качеству оказания правовой помощи адвокатами по назначению, реагируя на жалобы подзащитных проведением квалифицированной оценки деятельности защитника.

Другой проблемой является недоступность юридической помощи на стадиях обжалования судебных решений, вступивших в законную силу. Несмотря на конституционные гарантии обеспечения права на защиту в уголовном судопроизводстве на всех его стадиях, получить квалифицированную юридическую помощь бесплатно для подготовки кассационной, надзорной жалоб осужденные не могут, поскольку механизм назначения защитников на последующих стадиях судопроизводства после апелляционного обжалования обеспечивает ее непосредственно в судебном заседании, но не на стадии подготовки к нему. Обращения осужденных с просьбами об оказании правовой помощи в подготовке кассационной жалобы поступают к Уполномоченному регулярно.



Попытки Уполномоченного привлечь молодых адвокатов на безвозмездной основе для оказания такой помощи с возможностью получения ими практического опыта, оказались тщетными. На обращение к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Татьяне Николаевне Москальковой получен ответ о продолжении работы по совершенствованию законодательства.

Соблюдение принципов законности, справедливости, презумпции невиновности, равенства всех граждан перед законом, гуманизма, уважения человеческого достоинства в отношении содержащихся под стражей подозреваемых и обвиняемых в период предварительного расследования гарантировано положениями Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – Федеральный закон № 103-ФЗ). Применение этой максимально суровой меры пресечения не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий.

Тем не менее, в почте Уполномоченного не единичны жалобы на необоснованное лишение подследственных лиц возможности увидеться со своими близкими, поговорить с ними по телефону. Таких обращений в 2022 году поступило 12.

К Уполномоченному обратилась гр-ка П., супруг которой содержится под стражей в связи с привлечением к уголовной ответственности. Следователем отказано в предоставлении свидания на том основании, что гр-ка П. допрошена в качестве свидетеля.

Заявитель Н., супруг которой также заключен под стражу на период предварительного расследования, сообщила, что следователь отказал в разрешении на телефонные разговоры не только ей, но и несовершеннолетней дочери обвиняемого.

В соответствии с положениями Федерального закона № 103-ФЗ, подозреваемым и обвиняемым на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, может быть предоставлено не более двух свиданий в месяц с родственниками и иными лицами продолжительностью до трех часов каждое. Подозреваемые и обвиняемые также имеют право на платные телефонные разговоры при наличии технических возможностей и под контролем администрации с разрешения лица или органа, в производстве которого находится уголовное дело, либо суда.

Однако разрешительный порядок предоставления свиданий и телефонных разговоров не может быть истолкован, как дающий правоприменителю возможность отказать в этом без достаточно веских оснований, связанных с необходимостью обеспечения интересов правосудия по уголовным делам. Положения Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Минюста России от 4 июля 2022 года № 110, детализируют условия предоставления свиданий и телефонных разговоров, исключающие передачу каких-либо предметов или сведений, которые могут препятствовать установлению истины по уголовному делу или способствовать совершению преступления.

Дополнительные запретительные меры, в частности полный отказ в предоставлении свиданий и телефонных разговоров в отсутствии оснований либо по основаниями, имеющим характер предположений, с указанием негативных последствий, на предотвращение которых направлен порядок организации и проведения свиданий, может рассцениваться как избыточное, не обусловленное интересами следствия, ограничение прав обвиняемого на личную и семейную жизнь. Эта правовая позиция отражена в многочисленных судебных решениях по вопросам взыскания морального вреда, причиненного необоснованным ограничением прав обвиняемых на телефонные переговоры и свидания с лицами, перечисленными в части 3 статьи 18 Федерального закона № 103-ФЗ.



Уполномоченный полагает, что вопросы ограничения прав обвиняемых и подозреваемых на личную и семейную жизнь должны находиться на контроле руководителей следственных органов, а нарушения оперативно пресекаться.

Актуальной проблемой в сфере соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей в период предварительного расследования, является обеспечение их личной безопасности.

К Уполномоченному обратилась гр-ка П., сообщив, что впервые привлекается к уголовной ответственности, заключена под стражу и содержится в Следственном изоляторе № 1 в г. Иркутске. В связи с возникшими проблемами со здоровьем была переведена в палату филиала «Больницы № 3» ФКУЗ МСЧ-38, расположенную в границах Следственного изолятора. Совместно с ней в одной палате содержалась обвиняемая, которая ранее уже привлекалась к уголовной ответственности за совершение особо тяжкого преступления. С ней у заявителя П. возникла конфликтная ситуация, потребовавшая вмешательства сотрудника дежурной смены.

Полагая, что соблюдение запрета на совместное содержание впервые привлекаемых и ранее судимых граждан является обязательным, о чем имеется прямое указание в части 2 статьи 33 Федерального закона № 103-ФЗ, Уполномоченный обратился к начальнику Следственного изолятора № 1 с письмом в защиту прав гр-ки П.

Однако в полученном ответе мнение Уполномоченного не было поддержано, начальником СИЗО-1 приведен довод о том, что лица, помещенные в одну палату, имеют одинаковый процессуальный статус – обвиняемых, а не осужденных. Кроме того, приводилось мнение о том, что статья 33 Федерального закона № 103-ФЗ не регулирует размещение в камерах лиц, которым оказывается лечение в стационарных условиях. Полученный ответ продемонстрировал, что случай с заявителем П. не исключителен, а имеет характер сложившейся практики.

Не согласившись с таким мнением и полагая, что необходимость оказания обвиняемому медицинской помощи в условиях стационара не изменяет его процессуальный статус и не может являться поводом для игнорирования требований закона о раздельном содержании ранее судимых и привлекаемых впервые, Уполномоченный обратился к начальнику ГУФСИН России по Иркутской области.

Полученный ответ позволяет прийти к выводу о том, что права заявителя П. в дальнейшем не нарушались, но оставляет открытым вопрос о признании такой практики незаконной, нарушающей права подозреваемых и обвиняемых.

Уполномоченный полагает, что Главному управлению Федеральной службы исполнения наказаний России по Иркутской области необходимо обеспечить исполнение требований Федерального закона № 103-ФЗ о раздельном содержании отдельных категорий подозреваемых и обвиняемых при их размещении в палатах лечебных учреждений ФСИН.



9. Защита прав человека в местах принудительного содержания

9.1. Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы

Практика работы Уполномоченного зачастую свидетельствует о том, что инструменты охраны и защиты права, которые являются достаточно эффективными для свободного гражданина, в местах принудительного содержания работают значительно хуже, либо неэффективно в силу различных объективных или субъективных причин.

Одна из причин низкой эффективности защиты права осужденных — это отсутствие на это воли самого осужденного, например, из-за нежелания входить в конфликт с администрацией колонии в тех случаях, когда стороной в споре выступает именно она.

Так к Уполномоченному обратилась гр-ка Г. с заявлением о том, что по имеющимся у нее сведениям, к ее супругу, содержащемуся в исправительном учреждении области, применяется физическая сила, причиняется вред здоровью. Адвокат, с которым она заключила соглашение, не был допущен на встречу с осужденным, администрацией представлено его заявление о том, что он не нуждается в услугах адвоката. В другом учреждении осужденный отказался от беседы с адвокатом, поскольку встреча с ним, вопреки требованиям уголовно-исполнительного законодательства, была предоставлена не наедине, а в присутствии сотрудника администрации.

Другой и при этом, пожалуй, основной причиной низкой эффективности защиты прав является отсутствие доступа к квалифицированной юридической помощи, которую осужденный мог бы получить бесплатно.

Квалифицированная юридическая помощь необходима не только для подготовки к участию в уголовном процессе. Важной гарантией защиты прав осужденных является возможность обжалования в судебном порядке действий/бездействия администрации учреждения, условий содержания. Но в этом вопросе необходимо учитывать организационную зависимость осужденного от администрации учреждения, в распоряжении которой находится весь массив доказательств по такому делу. Проблема неравноправия сторон в споре часто обсуждается в контексте трудовых споров, Верховный Суд Российской Федерации отмечает зависимость работника от работодателя, ограниченность в возможности представления доказательств, выдает рекомендации, направленные на то, чтобы уравновесить возможности стороны. **Но неравноправию сторон в споре осужденного и администрации учреждения не уделяется такого внимания.** Отсутствие материальных возможностей у осужденного или обвиняемого для привлечения адвоката с целью защиты прав при их нарушении в учреждениях уголовно-исполнительной системы, серьезно влияет на возможности их эффективной защиты.

Уполномоченный в своей деятельности стремится компенсировать эти пробелы правового регулирования, оказывая различную правовую помощь: от правовой консультации, разъяснения прав и способов их защиты, до содействия в подготовке различных процессуальных документов (исковых заявлений, частных, апелляционных и кассационных жалоб), получении необходимых для обращения в суд доказательств.

Особенно остро проблема необходимости квалифицированной юридической помощи осужденным и обвиняемым возникает в контексте пыток и жестокого обращения. Усилиями правозащитных организаций эта острая тема получила огласку, вызвав широкий общественный резонанс. В 2021–2022 годах Следственным управлением Следственного Комитета РФ по Иркутской области в учреждениях пенитенциарной системы области



проведена значительная работа по пресечению такого явления, установлению и привлечению к ответственности лиц, причастных к истязаниям как из числа осужденных, как и сотрудников администрации учреждений. Результатом этой деятельности стало не только возбуждение и расследование уголовных дел, но и возросшее доверие лиц, содержащиеся в исправительных учреждениях, к правоохранительной системе. Хочется, чтобы их вера в справедливость, законность и неотвратимость ответственности за преступление была оправдана органами правопорядка, чтобы все заявления о совершенных внутри учреждений преступлениях получили свое полное и объективное разрешение.

Между тем в 2022 году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения о жестоком обращении, нанесении побоев осужденным. Часто это обращения – жен, матерей, других неравнодушных лиц. Всего таких обращений поступило 12. Ни одно из них не послужило поводом для возбуждения уголовного дела и преследования виновных лиц.

Однако нередко в ходе личной беседы с Уполномоченным осужденный, в чьих интересах обратились близкие, поясняет, что не желает ничего сообщать, не к кому претензий не имеет, от написания заявления отказывается.

Так осужденный Г., в интересах которого обратилась супруга, в беседе с сотрудником аппарата Уполномоченного отказался подтвердить применение к нему физической силы при наличии на теле видимых следов такого воздействия.

Данный пример в совокупности с приведенными выше примерами ограничения допуска адвоката позволяет прийти к выводу, что предпосылки для нарушения прав осужденных до настоящего времени имеются и требуют от руководства ГУФСИН по Иркутской области принятия дополнительных мер контроля за деятельностью подчиненных сотрудников, тщательной ведомственной проверки каждого сигнала о применении насилия к осужденным.

Эта сфера продолжает оставаться приоритетной в работе Уполномоченного.

Реализуемая в настоящее время Государственная программа «Юстиция» к стратегическим приоритетам относит такую социально ориентированную функцию Министерства юстиции Российской Федерации, как развитие системы квалифицированной юридической помощи, в том числе на безвозмездной основе в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

В развитие указанного подозреваемые, обвиняемые, осужденные, вправе получать бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», Правилами внутреннего распорядка¹, с соблюдением требований статьи 18 Федерального закона № 103-ФЗ, а также Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК) (для малоимущих граждан; инвалидов I и II групп; ветеранов Великой Отечественной войны, Героев Российской Федерации, Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда, Героев Труда Российской Федерации; детей-инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также их законных представителей и представителей, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обе-

¹ Приказ Минюста России от 4 июля 2022 года № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы».



спечением и защитой прав и законных интересов таких детей; несовершеннолетних, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов (за исключением вопросов, связанных с оказанием юридической помощи в уголовном судопроизводстве); граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, и других категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, указанных в статье 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»).

Однако лица, отбывающие наказание и относящиеся к одной из категорий, которым такая помощь может быть предоставлена (чаще инвалиды, ветераны боевых действий, пенсионеры), как правило, воспользоваться ею не могут.

Приходится констатировать, что данная проблема имеет место быть, порядок ее оказания в условиях изоляции от общества лиц, нуждающихся в ней, связан с объективными препятствиями, в связи с чем требуется принятие дополнительных механизмов по ее решению во взаимодействии с заинтересованными структурами на территории Иркутской области, в том числе через информирование указанной категории лиц на право получения такой помощи.

В соответствии со статьей 12 УИК осужденные имеют право на получение информации о своих правах и обязанностях, о порядке и об условиях отбывания назначенного судом вида наказания. Администрация учреждения или органа, исполняющего наказания, обязана предоставить осужденным указанную информацию, а также знакомить их с изменениями порядка и условий отбывания наказаний.

Также в соответствии с Правилами внутреннего распорядка, подозреваемые и обвиняемые, осужденные, имеют право пользоваться литературой и изданиями периодической печати из библиотеки места содержания под стражей либо приобретенными через администрацию места содержания под стражей в торговой сети, а также пользоваться устанавливаемыми в местах, определяемых администрацией учреждений УИС, информационными терминалами (при их наличии и технической возможности) для получения правовой информации, справочной информации о деятельности учреждений, территориальных органов ФСИН России, судов, органов государственной власти, органов прокуратуры, медицинских организаций УИС, о физических и юридических лицах, оказывающих бесплатную юридическую помощь в соответствии с Федеральным законом о бесплатной юридической помощи, а также для подачи жалоб и заявлений, обращения в медицинскую организацию УИС, заказа предметов, вещей и продуктов питания в магазине (интернет-магазине), находящемся в учреждении.

В настоящее время в учреждениях пенитенциарной системы, расположенных на территории региона, информационные терминалы отсутствуют (кроме учреждений относящихся к ГУФСИН Красноярского края), в библиотеках учреждений информационно-справочной, правовой литературы недостаточно, имеющаяся давно устарела, а библиотечный фонд давно пополняется только за счет оставления указанной литературы самими осужденными.

Между тем в адрес Уполномоченного в 2022 году поступило более 40 обращений указанной категории лиц с просьбой о направлении в их адрес не только нормативно-правовых документов, касающихся прав и обязанностей при их содержании в учреждениях уголовно-исполнительной системы, но и иных правовых документов, необходимых для реализации их прав в случае возникающей необходимости.

С учетом изложенного, представляется важным рекомендовать ГУФСИН России по Иркутской области принять дополнительные меры по пополнению библиотечного фонда учреждений актуальной правовой литературой, рассмотреть возможность установки



информационных терминалов, обеспечить информирование лиц, находящихся в условиях изоляции от общества, о праве на получение бесплатной юридической помощи в соответствии с действующим законодательством.

9.1.1. Право на удовлетворительные условия содержания и надлежащее материально-бытовое обеспечение лиц, содержащихся в следственных изоляторах, исправительных учреждениях

Федеральная служба исполнения наказаний совершенствует организацию работы по соблюдению прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, обеспечивает соответствие условий их содержания современным нормам и стандартам.

Вместе с тем продолжают существовать проблемные вопросы, в числе которых условия содержания в отдельных помещениях исправительных учреждений, требующие их доведения до принятых стандартов, трудовая занятость осужденных и справедливая оплата их труда, своевременное и качественное рассмотрение их обращений, медицинское обслуживание.

Всего в следственных изоляторах ГУФСИН России по Иркутской области по состоянию на 31 декабря 2022 года содержалось 2316 человек, в исправительных учреждениях — 9149 человек.

За прошедший год в адрес Уполномоченного по правам человека в Иркутской области поступили 123 обращения по вопросам условий содержания в учреждениях ФСИН России на территории региона. В 2021 году таких обращений было 231.

Такие жалобы рассматриваются преимущественно с посещением учреждения, в том числе совместно с органами прокуратуры.

Так в ходе выездной проверки в ФКУ ИК-15 ГУФСИН России по Иркутской области установлено, что в отряде строгих условий отбывания наказания в воспитательной комнате, в которой осужденные находятся в течение всего времени, за исключением времени сна и приема пищи, предусмотрена площадь 0,4 м² на одного человека, отсутствуют столы, из мебели только приваренные к полу табуреты. Там же был установлен бачок с питьевой водой с одной кружкой на 38 человек, содержащихся в отряде на момент проверки. На выявленные нарушения обращено внимание руководства ГУФСИН России по Иркутской области в Заключение Уполномоченного.

Меры к устранению части из выявленных нарушений приняты, однако на некоторые доводы Уполномоченного получен ответ со ссылкой на применяемый нормативный акт — постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 1997 года № 974 «Об утверждении норм создания материально-технической базы для организации воспитательной работы с осужденными в исправительных учреждениях».

Этот же пример, как требующий дополнительного внимания руководства ГУФСИН, был приведен и в докладе Уполномоченного за 2020 год. Период, когда подобная скученность способствовала еще и распространению вирусных заболеваний. Тем не менее, никакого «движения» в сторону изменения условий не последовало. Полагая, что применяемые нормы проектирования и создания материально-технической базы не отвечают современным реалиям и не согласуются с концепцией гуманизации уголовно-исполнительной системы, Уполномоченный направил письмо в Министерство юстиции России, с просьбой инициировать пересмотр действующих нормативов. На обращение Уполномоченного директор Департамента государственной политики в сфере уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации В. С. Шведов сообщил, что обозначенный вопрос будет учтен при законопроектной деятельности Минюста России.



В этом же учреждении сотрудниками аппарата Уполномоченного, совместно с представителями прокуратуры установлены нарушения норм питания осужденных. Норма положенности молока не выполнялась не только в отношении здоровых, но и в отношении лиц, имеющих социально значимые заболевания. Этот продукт отсутствовал в колонии в течение почти двух месяцев. По результатам рассмотрения письма Уполномоченного, в котором были отражены выявленные нарушения, начальником ГУФСИН России по Иркутской области сотрудники учреждения тыловой службы ИК-15 привлечены к дисциплинарной ответственности. Отдельные вопросы ненадлежащих условий содержания осужденных были отражены в обращениях Уполномоченного к руководству ГУФСИН по Иркутской области или органы прокуратуры и по иным пенитенциарным учреждениям (ИК-6, ИК-25, СИЗО-6, СИЗО-3, СИЗО-5, и др.), в связи с чем принимались возможные меры по устранению нарушений.

Особое внимание в своей работе Уполномоченный уделяет соблюдению прав лиц с ограниченными возможностями здоровья, обеспечению в учреждениях ФСИН доступной среды.

К маломобильным относятся не только инвалиды, страдающие от нарушений опорно-двигательного аппарата, но и люди чье самостоятельное передвижение осложнено в силу преклонного возраста, а также лица с расстройствами зрения, слуха, имеющие временное расстройство здоровья.

Например, в ФКУ ИК-6 ГУФСИН России по Иркутской области в 6 и 7 отрядах (которые позиционируются как отряды для инвалидов) всего отбывают наказание примерно 110–120 человек, из них инвалидов 80–90 человек.

Особые опасения вызывают условия содержания инвалидов в местах лишения свободы, нуждающихся в постороннем уходе, которые не могут самостоятельно обслуживать и содержать себя в чистоте, пользоваться санитарно-гигиеническими средствами, перемещаться, получать необходимую социальную поддержку при том, что они изолированы также от заботы родственников и социальных служб.

Распоряжением Федеральной службы исполнения наказаний от 30 сентября 2015 года № 128-р «О Плана мероприятий («дорожной карте») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов Федеральной службы исполнения наказаний», предусматривалось до 2020 года проведение мероприятий по повышению уровня доступности объектов для маломобильных лиц. «Дорожной картой» предполагалось после 2016 года проведение реконструкции объектов ФСИН России с целью приспособления их для маломобильных лиц, **однако ни один объект ГУФСИН России по Иркутской области подобную реконструкцию не прошел.** Таким образом, поступающие в адрес Уполномоченного обращения свидетельствуют об актуальности этой проблемы.

Из всех учреждений ГУФСИН России по Иркутской области является наиболее приспособленным для маломобильных лиц ФКУ ИК-6 ГУФСИН России по Иркутской области, где Уполномоченным с учетом поступающих жалоб была инициирована проверка. Установлено, что в 7 отряде учреждения, неофициально имеющего статус «инвалидного» при входе в общежитие был заменен пандус, но поручни установлены лишь на одном уровне – 0,7м (при необходимости на двух – 0,7 м и 0,9 м). В общежитии установлен 1 душ (на момент проверки в отряде содержался 71 человек), ступенька в душ имеет высоту 41 см. Не везде обустроены дорожки с твердым покрытием, отсутствием ступеней. На имя начальника ГУФСИН России по Иркутской области направлено Заключение Уполномоченного о необходимости принятия мер к восстановлению нарушенных прав осужденных.

При посещении различных учреждений системы исполнения наказаний Уполномоченным обращено внимание на отсутствие лестниц, позволяющих осужденным подни-



маться на второй ярус кроватей. Об этой же проблеме сообщали в своих обращениях лица, имеющих нарушения опорно-двигательного аппарата.

Препятствием для решения такой, казалось бы, очевидной проблемы, стали положения приказа ФСИН от 27 июля 2007 года № 407 «Об утверждении Каталога «Специальные (режимные) изделия для оборудования следственных изоляторов, тюрем, исправительных и специализированных учреждений ФСИН России», на необходимость пересмотра положений которого Уполномоченным обращалось внимание в ежегодном докладе за 2021 год. Более поздние акты, в том числе международные, в частности Технический регламент Таможенного союза «О безопасности мебельной продукции», утвержденного Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 15 июня 2012 года № 32 наличие таких лестниц считают обязательным элементом безопасности. Тем не менее, Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, предусматривают, что кровати второго яруса оборудуются подъемными ступенями и барьерами безопасности *по возможности*. Такая формулировка позволяет откладывать решение этой проблемы на неопределенно длительный срок.

Для решения возникшего вопроса вновь потребовалось обращение на уровень федеральной службы. Врио начальника Управления тылового обеспечения ФСИН России Э. С. Ващенко на письмо Уполномоченного сообщил о рассмотрении в рамках совершенствования ведомственного правового регулирования вопросов оснащения подведомственных учреждений оборудованием, отвечающим требованиям доступности и безопасности.

Приходится признать, что зачастую формулировки получаемых на обращение Уполномоченного ответов не обещают быстрого и повсеместного разрешения обозначенных проблем, однако не замечать потребности, связанные, в первую очередь, с обеспечением достоинства личности, недопустимо.

К проблеме этого же порядка относится необходимость обеспечения приватности в местах общего пользования в учреждениях системы исполнения наказаний, на отсутствие которой обращается внимание администрации учреждений ФСИН при каждой их проверке Уполномоченным. Между тем успешное решение этой задачи руководством Следственного изолятора № 3 (г. Тайшет) может послужить примером того, как желание решить проблему позволяет найти и возможности для этого.

При проведении проверок исправительных учреждений, обращает на себя внимание необходимость проведения капитального или текущего ремонта практически во всех учреждениях ГУФСИН по Иркутской области, дооснащение видеонаблюдением объектов инфраструктуры колоний, камер СИЗО, замена сантехнического и иного оборудования в запираемых помещениях, ремонт лечебных учреждений, расположенных на территории исправительных учреждений.

Нуждается в проработке проблема явной дискриминации лиц, содержащихся в местах лишения свободы и нуждающихся в дополнительном питании в связи с состоянием здоровья. По поручению Правительства Российской Федерации Минюстом России издан приказ от 17 сентября 2018 года № 189 «Об установлении повышенных норм питания, рационов питания и норм замены одних продуктов питания другими, применяемых при организации питания осужденных, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний, на мирное время», предполагающий установление повышенных нормы питания для отдельных категорий осужденных (беременных женщин, кормящих матерей, инвалидов). Однако нормы питания, предусмотренные приказом Минюста России, значительно отличаются от предусмотренных Приказом Минздравом России от 5 августа 2003 года



№ 330 «О мерах по совершенствованию лечебного питания в лечебно-профилактических учреждениях Российской Федерации» для аналогичных категорий граждан (имеющих сходные заболевания либо физиологические состояния).

Представляется важным продолжить практику увеличения количества видеокамер в местах принудительного содержания и рассмотреть возможность увеличения сроков хранения зафиксированной ими информации до шести месяцев, что даст возможность снизить процент неправомерного применения сотрудниками уголовно-исполнительной системы физической силы и специальных средств к осужденным.

В связи с изложенным ГУФСИН России по Иркутской области рекомендуется:

- содействовать реализации осужденными возможности пользоваться квалифицированной юридической помощью для самозащиты своих прав;
- инициировать проведение реконструкции объектов ГУФСИН России по Иркутской области с целью приспособления их для маломобильных лиц;
- продолжить процесс обеспечения приватности в туалетах (общественных местах) учреждений ГУФСИН России по Иркутской области;
- принять дополнительные меры по приведению условий содержания обвиняемых, подозреваемых, осужденных в соответствии с нормативными.

9.1.2. Право на доступную и качественную медицинскую помощь в местах принудительного содержания

Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 года № 420, предусматривает развитие медицинской службы уголовно-исполнительной системы наряду с основными направлениями совершенствования всей системы здравоохранения Российской Федерации. Задачей исправительных учреждений является минимизация негативного воздействия изоляции от общества на здоровье осужденных, принятии мер по охране здоровья и созданию возможностей для их реабилитации и адаптации.

Большинство подозреваемых, обвиняемых и осужденных относятся к социально неблагополучным группам населения, страдают тяжелыми хроническими заболеваниями, в том числе такими как гепатит, туберкулез, ВИЧ. Многие из них до заключения под стражу находились вне поля зрения здравоохранения и социальных служб, не ориентированы в своем диагнозе. Для таких лиц заключение – это одна из немногих возможностей получить необходимую им медико-профилактическую помощь и базовую информацию по сохранению здоровья, пройти медико-социальную экспертизу для установления инвалидности.

Пенитенциарное здравоохранение испытывает те же проблемы, что и общественное: нехватка кадров в целом, отсутствие узких специалистов, недостаточное техническое оснащение, что, безусловно, сказывается на качестве оказания медицинской помощи.

Неким индикатором «условного благополучия» в учреждениях пенитенциарной системы выступает показатель смертности лиц, заключенных под стражу или осужденных. За 2022 год в учреждениях УИС Иркутской области умерло 83 человека (в 2021 году – 73, 2020 году – 73, 2019 году – 68), из них: от заболеваний – 69 человек, в том числе от туберкулеза – 4, 24 случая – от ВИЧ-инфекции в стадии вторичных заболеваний,



13 – от онкологических заболеваний, 15 – от заболевания сердца и сосудов, от травм на производстве – 2, в результате суицидов – 7, в результате травм и отравлений – 4.

Жалобы осужденных на ненадлежащее медицинское обслуживание преобладают в структуре всех обращений этой категории заявителей. В истекшем году таких обращений поступило 107. Они содержат доводы о несвоевременном первичном осмотре, длительном ожидании консультации специалистов, отсутствии необходимых лекарственных препаратов, невозможности доступа к информации о своем здоровье, получении выписок из медицинских документов. Нередко эти доводы находят свое подтверждение.

Так в июле 2022 года поступило обращение осужденного С., отбывающего наказание в ФКУ ИК-15 ГУФСИН России по Иркутской области по вопросу невыполнения администрацией учреждения противоэпидемических мероприятий после выявления у одного из осужденных открытой форма туберкулеза.

На обращение Уполномоченного в адрес начальника ФКУЗ МСЧ-38 получена информация о внесении предписания главным государственным санитарным врачом учреждения о проведении противоэпидемических мероприятий. В учреждении проведена обработка помещений, инвентаря и личных вещей осужденных, обеззараживание воздуха. Организована консультация врачами специалистами лиц, контактировавших с больным, для проведения обследования, постановки их на диспансерный учет и назначения им профилактического лечения. В учреждении проведено внеплановое флюорографическое обследование осужденных.

В 2022 году в учреждениях УИС диагноз «туберкулез» впервые выявлен у 109 человек, из которых у 75 при их поступлении в следственные изоляторы с воли, при том, что на конец прошлого года в Иркутской области было зарегистрировано 1598 больных туберкулезом, годом ранее их было 2720.

Концентрация носителей вируса иммунодефицита человека среди подозреваемых/обвиняемых и осужденных – 12% от общего их числа, что значительно выше, чем в других группах населения. Такие осужденные состоят на диспансерном наблюдении, получают необходимую терапию. Однако подбор препаратов, не вызывающих побочных эффектов, зачастую осуществляется долго, вызывая обоснованные жалобы осужденных.

На контроле Уполномоченного находилось обращение осужденного Х., имеющего хроническое заболевание, вызываемое вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция), вирусный гепатит С. Препараты, выдаваемые ему в соответствии с назначениями врачей, имели противопоказания в связи с имеющимися сопутствующими заболеваниями. С 2017 года заявитель неоднократно обращался в Медсанчасть исправительных учреждений по вопросу замены назначенной терапии, в связи с ее побочным действием.

В октябре 2022 года, Х. скончался в медсанчасти ФКУ ИК-15 ГУФСИН России по Иркутской области.

В связи со смертью Х. Уполномоченный обратился к Ангарскому спецпрокурору с просьбой о проведении проверки качества предоставленной Х. медицинской помощи с привлечением сотрудников Территориального органа Росздравнадзора по Иркутской области. В ходе проверки выявлены нарушения требований закона при оказании медицинской помощи Х., начальнику филиала «Медицинская часть № 6» ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России (далее – МСЧ-38) внесено представление.

С аналогичным доводом к Уполномоченному в июне 2022 года обратилась осужденная К., содержащаяся в следственном изоляторе. Ей была изменена схема терапии без назначения врача-инфекциониста только в связи с отсутствием назначенных лекарственных препаратов в учреждении. Однако другие препараты повлекли ухудшение состояния ее здоровья.

В адрес руководства МСЧ-38 было направлено письмо, которым обращено внимание на возникшую проблему. В ходе повторного личного приема заявительница указала,



что консультация врача инфекциониста по-прежнему не проведена, назначенная схема лечения вызывает побочные проблемы.

Уполномоченный повторно обратился в адрес МСЧ-38 с просьбой провести осужденной консультацию врача-инфекциониста, осуществить лабораторные исследования для возврата схемы приема терапии.

Только по прибытию заявительницы в исправительное учреждение в октябре 2022 г., ей был возвращен комплекс лекарственных средств, назначенных ей специалистами СПИД-центра Иркутской области, которые она принимала до осуждения.

Таким образом, предоставление медицинской помощи ВИЧ-инфицированным осужденным в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного ее оказания, а также бесплатного обеспечения лекарственными препаратами для лечения ВИЧ-инфекции в амбулаторных условиях в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, осуществляется не в полной мере, что, несомненно, влечет нарушение прав ее получателей.

Социальное обеспечение по случаю инвалидности, временной нетрудоспособности в связи с болезнью или по достижении определенного возраста гарантируется в том числе и лицам, находящимся в местах изоляции.

На 1 января 2023 года в учреждениях УИС Иркутской области содержалось 679 инвалидов (I группа – 12, II группа – 263, III группа – 404), что больше по сравнению с 2021 годом на 60%. В 2022 г. впервые установлена инвалидность 54 гражданам. Основной патологией, формирующей первичную инвалидность в 2022 году у граждан, находящихся в местах лишения свободы, является болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека – 30%. На втором месте болезни системы кровообращения – 24%. Злокачественные новообразования составляют 19%.

Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации обеспечило нормативную основу социальной защищенности инвалидов, которая заключается в реализации инвалидами права на охрану своего здоровья, реабилитацию, освидетельствование и переосвидетельствование в местах лишения свободы.

На практике же эффективность лечебно-профилактической и санитарно-профилактической помощи, медико-социальной реабилитации инвалидов нуждается в дополнительном внимании руководителей ФСИН не только на региональном, но и федеральном уровне. Среди проблем – длительное прохождение осужденными обследования, необходимого для заключения врачебной комиссии, непригодность помещений исправительных учреждений для нужд лиц, имеющих ограниченные возможности здоровья, несоответствие норм питания, длительность обеспечения ТСР и ПОИ, сложности с лекарственным обеспечением.

Порядок и сроки 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 порядок организации охраны и надзора за осужденными, находящимися в исправительных учреждениях, утверждены приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 2 октября 2015 года № 233 (далее – приказ № 233).

С 1 июля 2022 года вступили в силу новые Правила признания лица инвалидом, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2022 года № 588, в соответствии с которыми переосвидетельствование граждан проводится при наличии направления на медико-социальную экспертизу, поступившего из медицинской организации. К сожалению, приходится отмечать, что, поскольку приказ № 233 в соответствии с требованиями новых Правил о признании лица инвалидом



не приведен, на практике это вызывает серьезные трудности, связанные с защитой прав лиц, нуждающихся в проведении медико-социальной экспертизы, в том числе, например, при процедуре обжалования.

Представляется крайне важным приведение в соответствие указанного приказа или принятие нового правового акта Министерством юстиции РФ, регулирующего порядок и сроки направления на освидетельствование и переосвидетельствование осужденных, являющихся инвалидами и находящихся в исправительных учреждениях.

На постоянном правозащитном контроле Уполномоченного остаются вопросы соблюдения прав граждан, содержащихся под стражей и страдающих тяжелым, иногда неизлечимым заболеванием. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» (далее – Постановление № 54) в 2022 году обследовано 145 осужденных, обратившихся с такой просьбой. Только в 66 случаях наличие заболевания, препятствующего отбыванию наказания, подтверждено. В суд направлено 54 медицинских заключения, освобождено судом от отбывания наказания в связи с болезнью 39 осужденных.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2011 года № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений» в МСЧ-38 было проведено медицинское освидетельствование 12 подозреваемых (обвиняемых), из них вынесено 8 заключений о наличии у задержанного заболевания, препятствующего отбыванию под стражей, все 8 были освобождены.

На личном приеме Уполномоченного осужденный Б. сообщил, что имеет заболевание, препятствующее отбыванию наказания, что подтверждено заключением бюро медико-социальной экспертизы.

Он обратился в Свердловский районный суд г. Иркутска с ходатайством об освобождении в соответствии с Постановлением № 54, но судом осужденному было отказано в связи с заключением медицинской комиссии филиала «Больница № 1» МСЧ-38, об отсутствии заболевания подпадающей под действие указанного постановления.

Осужденный был не согласен с данным заключением, сообщил, что в заключении совсем другие медицинские показатели его заболевания, чем в заключении об установлении группы инвалидности, которая была установлена в этот же период.

Уполномоченным направлен запрос в МСЧ-38 о причинах расхождения медицинского заключения, представленного в суд учреждением, и данных медицинского обследования, представленных заявителем. Одновременно была высказана просьба о проведении актуального медицинского освидетельствования заявителя с привлечением специалистов-онкологов с целью установления наличия заболеваний, препятствующего дальнейшему отбытию им наказания. В результате назначено дополнительное обследование.

Взаимодействие Уполномоченного с федеральным надзорным органом в сфере здравоохранения позволяет добиваться восстановления прав заявителей.

Длительное время необходимая медицинская помощь не была оказана осужденному К., которому требовалась консультация врача травматолога Иркутского научного центра хирургии и травматологии, а также врача флеболога. Уполномоченный в целях защиты прав осужденного обратился в территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области.

Территориальным органом на основании изучения медицинских документов К., указано МСЧ-38 на необходимость организовать оперативное лечение в специализированном медицинском учреждении, представить отчет в ТО Росздравнадзора.



Особую тревогу и озабоченность Уполномоченного вызывают случаи несвоевременной организации консультации специалистов при заболеваниях, не допускающих промедления в диагностике.

По результатам посещения осужденного З. в филиале «Больница № 1» МСЧ-38 установлено, что ухудшение состояния здоровья он почувствовал более трех месяцев назад, неоднократно обращался за оказанием медицинской помощи. В августе 2022 года З. был помещен на стационарное лечение в Больницу № 1, где ему осуществлялось симптоматическое лечение, исследований в целях установки диагноза не проводится, консультация врача-онколога назначена только 6 сентября 2022 года. После вмешательства Уполномоченного были приняты меры по оперативному вывозу и обследованию осужденного, установлен диагноз, направлены документы в суд на освобождение в связи с заболеванием.

С аналогичными доводами к Уполномоченному обратился В., пояснил, что с марта 2022 года он обращался в медицинскую часть Исправительной колонии № 25, в связи с непрекращающимися болями в течение длительного времени. Лишь 5 июля 2022 года был госпитализирован с подозрениями на онкологическое заболевание, консультация врача-онколога также назначена только на 6 сентября 2022 года.

С сожалением приходится констатировать, что такие примеры не исключительны, а являются сложившейся практикой. Между тем Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2021 года № 2505, определено, что сроки проведения консультаций врачей-специалистов не должны превышать 14 рабочих дней, а в случае подозрения на онкологическое заболевание – 3 рабочих дней. При наличии правовых механизмов, позволяющих привлекать для консультации врачей-специалистов медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения при невозможности обеспечить ее в учреждениях уголовно-исполнительной системы, эта возможность используется не в полной мере. Чаще всего это связано с проблемой вывоза осужденных в учреждения здравоохранения, связанных с организацией работы подразделений конвоирования и охраны исправительных учреждений ГУФСИН, обязанных обеспечивать сопровождение и охрану нуждающихся в медицинском обследовании и помощи лиц. **Проблема стоит очень остро и, по мнению Уполномоченного, требует создания дополнительных правовых и организационных механизмов для ее решения.** У МСЧ-38 нет своих подразделений конвоя и охраны, а среди многочисленных полномочий данных подразделений (с учетом серьезного дефицита кадров) организация конвоирования осужденных и лиц, содержащихся под стражей, из исправительных учреждений, следственных изоляторов в медицинские учреждения здравоохранения, не является основной.

Зачастую и вмешательство Уполномоченного не всегда способствует оперативному разрешению проблемы.

На неоднократные обращения Уполномоченного, в интересах осужденной Ф., нуждающейся в консультации онколога, поступали ответы, о направлении ее на консультацию к врачу-онкологу в ГБУЗ «Областной онкологический диспансер», в плановом порядке в 3 квартале 2022 года, затем в 4 квартале 2022 года, и далее – в январе 2023 года.

Вместе с тем, своевременность оказания медицинской помощи является одним из основных критериев её качества, положенной в основу принципов охраны здоровья.

В интересах осужденной Уполномоченный обратилась в адрес руководителя Росздравнадзора с целью проведения проверки соблюдения МСЧ-38 порядка и стандартов оказания медицинской помощи гражданке Ф.

Проверить доводы лиц, отбывающих наказание с изоляцией от общества, о несвоевременном и не в полном объеме оказании медицинской помощи возможно, зачастую,



только изучением специальной первичной документации, ведение которой предусмотрено ведомственными актами правовыми актами.

Однако, в ходе выездной проверки Уполномоченным в филиале «Медицинская часть № 9» МСЧ-38 по обращению осужденного А. было установлено, что вопреки требованиям пунктов 11, 33 приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 28 декабря 2017 года № 285 «Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы», не ведется журнал предварительной записи на прием (осмотр) медицинским работником, а также лист назначения лекарственных препаратов. В нарушение программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2021 года № 2505 не ведется лист ожидания специализированной медицинской помощи.

На нарушения в организации предоставления медицинской помощи А. Уполномоченным было обращено внимание руководства МСЧ-38 в заключении о нарушении прав осужденного. Однако полученный ответ не оставляет надежды на устранение недостатков, в связи с чем информация о выявленных нарушениях направлена в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Вопрос продолжает оставаться на контроле Уполномоченного.

С учетом изложенного, ГУФСИН России по Иркутской области и ФКУЗ МСЧ-38 ФСИН России рекомендуются:

- организовать ведение журнала предварительной записи на прием (осмотр) медицинским работником, листа ожидания специализированной медицинской помощи согласно требованиям законодательства;
- мерами организации и контроля обеспечить соблюдение сроков проведения консультаций лиц содержащихся в местах принудительного содержания врачами-специалистами, использование возможности приглашения врачей – специалистов медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения в учреждения УИС;
- при медицинских показаниях, незамедлительно обеспечивать этапирование осужденного в государственные медицинские учреждения;
- рассмотреть возможность закрепления санитаров за осужденными инвалидами I–II группы, нуждающихся в постоянном постороннем уходе;
- определить порядок выдачи осужденным копий медицинских документов и выписок из них.

9.1.3. Право на социальное, пенсионное обеспечение

В соответствии со статьей 12 УИК осужденные имеют право на социальное обеспечение, в том числе на получение пенсий и социальных пособий, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако для лиц, отбывающих уголовное наказание, реализация этих гарантий зачастую сопряжена со сложностями, которые они не могут преодолеть самостоятельно.

Помощь, оказываемая им сотрудниками исправительных учреждений, не всегда эффективна в силу недостаточной профессиональной подготовки последних, отсутствия необходимых правовых знаний, возможности доступа к справочным правовым системам.



ГУФСИН России по Иркутской области, с учетом рекомендаций Уполномоченного, отраженных в докладе за 2021 год, предусмотрел проведение мероприятий, направленных на повышение профессиональной подготовки сотрудников, содействующих в реализации прав на получение пенсии и социальных пособий, усиление ведомственного контроля, в том числе путем проведения выездных проверок.

Тем не менее, за 2022 год к Уполномоченному поступило 76 обращений по вопросам социального и пенсионного обеспечения в исправительных учреждениях, практически столько же, что и в прошлом году (78), в том числе по вопросам:

- назначения и сохранения пенсии по случаю потери кормильца – 7 обращений;
- ежемесячной денежной выплаты ветерану боевых действий – 8 обращений;
- пенсии по инвалидности – 18 обращений;
- пенсии по старости – 10 обращений;
- региональной социальной доплаты к пенсии – 3 обращения;
- о даче разъяснений о дополнительных мерах социальной поддержки – 15 обращений;
- по вопросу направления на медико-социальную экспертизу для установления инвалидности, подтверждения группы инвалидности, изменения группы инвалидности, о внесении изменений в индивидуальную программу реабилитации или абилитации инвалида – 15 обращений.

Так, например, гр. С., отбывающий наказание в ФКУ СИЗО-2, столкнулся с проблемой длительного неполучения пенсии по старости и единовременной денежной выплаты из-за длительной переписки между территориальными подразделениями Отделения ПФР. Пенсионный фонд проинформировал Уполномоченного о том, что для назначения пенсии С. трижды был предоставлен неполный пакет документов. Практически год ушел на переписку Пенсионного фонда с заявителем и администрацией Следственного изолятора.

И только в ноябре 2022 года, после направления обращения Уполномоченным в Отделение ПФР, право на получение пенсии было восстановлено.

В отчетном периоде Уполномоченным при проведении выездной проверки одного из исправительных учреждений были установлены нарушения прав нескольких осужденных, связанных с неправомерным взысканием с их доходов стоимости питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены, а также по исполнительным листам с доходов, на которые не могут быть обращены взыскания.

При проведении личного приема в ФКУ ИК-14 ГУФСИН России по Иркутской области к Уполномоченному обратились осужденные из числа детей-сирот, которые получают образование по очной форме, некоторые из них трудоустроены, одновременно они же являются должниками по судебным решениям о возмещении вреда, причиненного преступлением.

Бухгалтерией учреждения у заявителей производились удержания в счет возмещения стоимости питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены, а также по исполнительным листам из пенсии по случаю потери кормильца.

Вместе с тем, согласно части 5 статьи 99 УИК, осужденным, относящимся к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, получающим общее образование, ...осужденным, относящимся к категории лиц, потерявших в период обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих обоих родителей или единственного родителя, питание, одежда, коммунально-бытовые услуги и индивидуальные средства гигиены предоставляются бесплатно.

Согласно подпункту 10 части 1 статьи 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве», взыскание по исполнительному листу не может быть обращено на пенсию по случаю потери кормильца, выплачиваемые за счет средств федерального бюджета.



По итогам проведенной проверки, Уполномоченным направлено Заключение в ГУФСИН России по Иркутской области для устранения выявленных нарушений прав осужденных.

Бывают случаи, когда заявитель не владеет полной информацией по своему вопросу, однако никуда самостоятельно для получения необходимой для него информации не обращается в течение длительного периода времени, предпочитая сразу отправить жалобу Уполномоченному.

Так к Уполномоченному обратилась гр-ка Н. являющаяся инвалидом 3 группы, которая отбывает наказание в ФКУ ИК-40 ГУФСИН России по Иркутской области (далее – ИК-40). Исходя из обращения Н., она столкнулась с проблемой невыплаты с сентября 2021 года ежемесячной денежной выплаты в связи с низким размером пенсии по инвалидности. Кроме того, у Н. производились удержания из пенсии по инвалидности в счет погашения имеющегося долга по алиментам в отношении дочери, однако заявитель настаивала, что денежные средства ее дочь не получает с 2018 года.

В результате работы над обращением, после проведения проверки было установлено следующее. Согласно полученным данным из Отделения ПФР следует, что Н. обратилась с заявлением об отказе от получения от набора социальных услуг (социальной услуги) 27 сентября 2022 года, соответственно ежемесячная денежная выплата возобновлена с 1 января 2023 года.

От Главного управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области поступила информация, согласно которой, ранее в Отделении судебных приставов по исполнению исполнительных документов о взыскании алиментных платежей по г. Иркутску и Иркутскому району на исполнении находилось исполнительное производство, возбужденное 18 мая 2006 года на основании судебного приказа о взыскании алиментов в отношении несовершеннолетней дочери.

В 2019 году судебным приставом-исполнителем вынесено постановление о расчете задолженности по алиментам, размер которой по исполнительному производству составил 644747,38 руб., а также вынесено постановление об обращении взыскания на доходы должника, отбывающего наказание, и направлено в ИК-40, до полного взыскания задолженности.

В период с 2019 по 2022 год в адрес Главного управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области заявлений о предоставлении информации по факту отсутствия платежей от гр-ки Н., либо ее дочери, которая является получателем алиментов, не поступало.

Согласно информации из ИК-40, с марта 2019 года, с заявительницы удерживается ежемесячно задолженность по алиментам в пользу дочери. Денежные средства ежемесячно перечисляются на счет в Байкальский банк ПАО Сбербанк, владельцем которого является дочь заявительницы. В период с августа 2019 года по июль 2021 года удержание не производилось, в связи с тем, что у заявительницы не было доходов, к трудовой деятельности в учреждении она не привлекалась. В настоящее время задолженность составляет 585619,80. **Интересным фактом является то, что дочь заявительницы еще в 2019 году вышла замуж, сменила фамилию, давно является совершеннолетней.**

Заявительнице даны подробные разъяснения по всем интересующим ее вопросам.

Еще один интересный случай из практики Уполномоченного, свидетельствующий о нарушении права на пенсионное обеспечение осужденного К., был выявлен в результате его обращения по вопросу не проведения индексации его пенсии по старости.

Уполномоченным были сделаны необходимые запросы в Отделение ПФР, а также по последнему месту работы, где работал осужденный до ареста.

Бывшим работодателем была предоставлена информация, согласно которой, у него отсутствовала информация о дате вступления приговора в отношении К. в законную силу, поэтому он не мог расторгнуть трудовой договор с заявителем.

Согласно ТК РФ, трудовой договор подлежит прекращению, в том числе после осуждения работника к наказанию, исключающему продолжение прежней работы, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу.

После поступления работодателю информации из суда с датой вступления приговора в законную силу, работодателем был издан приказ о расторжении трудового договора с заявителем и только после этого была направлена информация в Отделение ПФР.



Пенсионерам, которые прекратили трудовую деятельность, суммы страховой пенсии с учетом индексации выплачивается за период, начиная с 1 числа месяца, следующего за месяцем прекращения трудовой деятельности.

Факт прекращения работы устанавливается Пенсионным фондом на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета.

Переписка между заявителем и пенсионным фондом заняла не один месяц и только после вмешательства Уполномоченного, право на получение заявителем пенсии с учетом индексации было восстановлено.

Выявляются случаи, когда права осужденных могут быть нарушены ввиду установленных нарушений со стороны органов пенсионного обеспечения.

Так к Уполномоченному обратился гр. Р., который находился в ФКУ СИЗО-6 ГУФСИН России по Иркутской области. Р. является ветераном боевых действий, с ноября 2019 года не получает единовременную денежную выплату, хотя 19 июля 2022 года им было написано заявление о возобновлении данных выплат.

Уполномоченным был подготовлен запрос в Пенсионный фонд, предоставлена информация, согласно которой, выплата ЕДВ была приостановлена на основании письма ФКУ ИК-3 ГУФСИН России по Иркутской области.

В июле 2022 года в Отделение ПФР поступило заявление Р., однако в связи с проведением реорганизационных мероприятий, изменением технологий обработки документов, выплата ЕДВ не была произведена своевременно.

Отделением ПФР проведены организационно-технологические мероприятия для исключения подобных нарушений.

18 ноября 2022 года ежемесячная денежная выплата за период времени с 1 января 2020 года по 30 ноября 2022 года направлена в адрес следственного изолятора.

На основании изложенного, представляется целесообразным рекомендовать ГУФСИН России по Иркутской области на регулярной основе проводить учебные мероприятия среди сотрудников исправительных учреждений с приглашением сотрудников аппарата Уполномоченного, специалистов Социального фонда России, других органов государственной власти и надзорных структур в целях повышения их профессионального уровня знаний в области пенсионного и социального обеспечения осужденных.

9.1.4. О некоторых вопросах соблюдения прав осужденных, привлеченных к оплачиваемому труду

Трудовая деятельность осужденных во время отбывания наказания призвана снизить их антиобщественную направленность. Получение новых навыков, обучение новым видам деятельности, способствует повышению эффективности процесса исправительного воздействия и дальнейшей ресоциализации осужденных.

Вместе с тем трудовые права лиц, содержащихся в местах лишения свободы зачастую нарушаются, ввиду того, что в силу части 6 статьи 103 УИК осужденным запрещается прекращать работу для разрешения трудовых конфликтов, отказ от работы или прекращение работы являются злостным нарушением установленного порядка отбывания наказания и могут повлечь применение мер взыскания и материальную ответственность, кроме того, имеющиеся у осужденных возможности обжалования действий работодателя весьма ограничены, именно поэтому в зоне самого пристального внимания Уполномоченного находится деятельность учреждений, исполняющих уголовные наказания в целях защиты трудовых прав осужденных.

Глубокую озабоченность Уполномоченного вызывает вопрос соблюдения прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, на труд в условиях, отвечающих



требованиям безопасности и гигиены, на охрану труда, а также на оплату труда в соответствии с законодательством Российской Федерации,

В прошедшем году к Уполномоченному от лиц, содержащихся в местах лишения свободы, поступило 14 жалоб по вопросу оплаты труда, 3 жалобы на нарушение права на безопасные условия труда. По всем обращениям проведена работа, даны правовые консультации.

К примеру, в 2022 году Уполномоченным была завершена работа по восстановлению права на социальное обеспечение осужденного К., который 7 сентября 2019 года, в результате произошедшего с ним несчастного случая на производстве, на территории вахтового поселка лесозаготовительного участка ФКУ КП-20 ОУХД ГУФСИН России по Иркутской области, получил травму средней трети левого бедра. В 2021 году заявителю К. был установлен диагноз – консолидированный перелом средней трети левой бедренной кости, металлоконструкция (нуждается в установке аппарата Илизарова).

Как указал осужденный К. в ФКУ КП-20 ОУХД ГУФСИН России по Иркутской области он был трудоустроен слесарем – ремонтником, однако комиссия по расследованию несчастного случая, произошедшего с ним, квалифицировала несчастный случай как не связанный с производством и не подлежащий расследованию и учету как несчастный случай на производстве.

В результате сокрытия исправительным учреждением (работодателем) несчастного случая, заявитель был лишен 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.

В целях восстановления права К. на возмещение вреда, причиненного его жизни и здоровью при исполнении им обязанностей по трудовому договору, Уполномоченным в адрес Братской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях был направлен запрос с просьбой дать оценку правомерности выводов комиссии по расследованию несчастного случая, произошедшего с осужденным К.

Согласно ответу прокурора Братской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях от 2 ноября 2021 года № 57–2020/20250040/63ж-2019/он150–21 выводы в представленном Акте расследования несчастного случая, произошедшего с осужденным К. не соответствуют требованиям статьи 227 ТК РФ в действующей на то время редакции до 2 августа 2019 года. Однако в связи с истечением длительного промежутка времени с даты получения осужденным травмы и вынесения Акта о расследовании несчастного случая, принятие мер прокурорского реагирования, в том числе, внесение прокурором представления об устранении выявленных нарушений закона и рассмотрении вопроса о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности, либо вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении нецелесообразно.

В связи с этим, материал был направлен Уполномоченным в Государственную инспекцию труда в Иркутской области с просьбой провести дополнительное расследование несчастного случая, произошедшего с осужденным К., обязать ФКУ КП-20 ОУХД ГУФСИН России по Иркутской области оформить Акт о несчастном случае на производстве, произошедшим 7 сентября 2019 года с осужденным К.

Государственной инспекцией труда в Иркутской области было проведено дополнительное расследование несчастного случая, произошедшего с осужденным К. По результатам расследования составлено заключение государственного инспектора труда, работодателю выдано предписание с требованием составить акт о несчастном случае по форме Н-1 в 3-х экземплярах, один экземпляр вручить осужденному К.

Таким образом, благодаря содействию Уполномоченного нарушенные права осужденного К. были восстановлены в полном объеме.

В прошедшем году к Уполномоченному поступила жалоба осужденной С., отбывающей наказание в ФКУ ИК-40 ГУФСИН России по Иркутской области, в том числе по вопросам нарушения права на безопасные условия и охрану труда. В ходе проведенной Уполномоченным проверки было установлено, что осужденная С., будучи официально привлеченной в апреле 2022 года к трудовой деятельности на должность овощевода,



без издания приказа о переводе ее на другую должность, была привлечена учреждением к трудовой деятельности на должность ночного сторожа, с установленным режимом работы с 23.20 час. до 07.30 час. (8 час. 10 мин.).

При этом согласно части 1 статьи 104 УИК, продолжительность рабочего времени осужденных к лишению свободы, правила охраны труда, техники безопасности и производственной санитарии устанавливаются 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.

В силу части 1 статьи 214 ТК РФ обязанности по обеспечению безопасных условий и охраны труда возлагаются на работодателя.

Как было указано выше, время работы в должности ночного сторожа установлено осужденной С. с 23.20 час. ночи до 07.30 час. утра, шесть дней в неделю, выходной день – воскресенье.

При этом в силу части 1 статьи 96 ТК РФ, ночное время – время с 22 часов до 6 часов. Таким образом, нарушением права осужденной на безопасные условия труда является и установление времени ежедневной работы в количестве 8 час. 10 мин., вместо предусмотренных 40 часов в неделю.

В связи с этим Уполномоченным в адрес исправительного учреждения было вынесено Заключение Уполномоченного об устранении выявленных нарушений.

В своем Заключении Уполномоченный особо отметил, что в соответствии с пунктом «а» части 1 статьи 129 УИК в колониях-поселениях осужденные к лишению свободы содержатся без охраны, но под надзором администрации колонии-поселения; в часы от подъема до отбоя пользуются правом свободного передвижения в пределах колонии-поселения; с разрешения администрации колонии-поселения могут передвигаться без надзора вне колонии-поселения, но в пределах муниципального образования, на территории которого расположена колония-поселение, если это необходимо по характеру выполняемой ими работы либо в связи с обучением. Исходя из изложенного, нахождение осужденной С. в ночное время на удаленном объекте, вне пределов колонии – поселения (жилой зоны), после отбоя, в период времени с 23.20 час. до 07.30 час., без привлечения ее в официальном порядке к трудовой деятельности в должности сторожа, безусловно, является нарушением условий отбывания лишения свободы в колонии-поселения.

Вопрос по выполнению рекомендаций, изложенных в Заключении, находится на особом контроле Уполномоченного.

К Уполномоченному обратилась осужденная М., отбывающая наказание в ФКУ ИК-40 ГУФСИН России по Иркутской области по вопросу сокрытия администрацией учреждения факта несчастного случая, произошедшего с ней в феврале 2022 года. С учетом обстоятельств дела, заявительнице М. Уполномоченным была дана правовая консультация о необходимости проведения Государственной инспекцией труда в Иркутской области дополнительного расследования сокрытого несчастного случая.

На основании заключения государственного инспектора труда по несчастному случаю, произошедшему 15.02.2022 года с осужденной М., привлеченной к труду, работодателю было выдано предписание о составлении акта по форме Н-1, вручении его М. и направлении акта в исполнительный орган страховщика (по месту регистрации в качестве страхователя). Права осужденной М. были восстановлены.

По сведениям прокуратуры Иркутской области за 10 месяцев 2022 года специализированными прокурорами, аппаратом прокуратуры области совместно со специалистами Государственной инспекции труда по Иркутской области было проведено



84 (в аналогичном периоде 2021 года – 44) проверки в рассматриваемой сфере. По результатам проведенных проверок выявлено 658 (в аналогичном периоде 2021 года – 580) нарушений закона.

С целью устранения выявленных специализированными прокурорами и прокуратурой области за 10 месяцев 2022 нарушений в сфере привлечения осужденных к труду начальникам исправительных учреждений и начальнику ГУФСИН России по Иркутской области внесено 74 (в 2021 году – 78) представления, прокурорами вынесено 34 (в 2021 году – 17) постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.27 и 5.27.1 КоАП РФ. На незаконные приказы начальников учреждений, связанных с трудоустройством осужденных, принесено 98 (в 2021 году – 44) протеста.

Как видно из представленных прокуратурой Иркутской области сведений в 2022 году произошел значительный рост количества нарушений в сфере привлечения осужденных к труду.

Указанные выводы подтверждаются и информацией Государственной инспекции труда в Иркутской области.

Такв период с 07.02.2022 г. по 18.02.2022 г. в ФКУ ИК-3 ГУФСИН России по Иркутской области была проведена плановая выездная проверка соблюдения требований трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

В ходе проведения плановой проверки выявлены многочисленные нарушения требований трудового законодательства, в том числе, нарушения в части не проведения осужденным, привлеченным к труду, обязательного психиатрического освидетельствования и обязательного медицинского осмотра, необеспечения средствами индивидуальной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами, а также такие нарушения, как отсутствие ограждений у технологического оборудования, неукomплектованность медицинских аптек для оказания первой помощи, на токарных станках отсутствует защитный экран, в моечном отделении столовой на рабочих местах отсутствуют подножные решетки, на рабочем месте электрогазосварщика отсутствует поворотный стул со сменной регулируемой высотой и подставкой для ног с наклонной плоскостью опоры, и др.

По результатам проведенной проверки ФКУ ИК-3 ГУФСИН России по Иркутской области выдано предписание об устранении выявленных нарушений, юридическое лицо привлечено к административной ответственности по ч. 1, 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ.

В 2022 году по требованию Иркутской и Ангарской прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях с привлечением специалистов Государственной инспекции труда, было проведено 11 проверок за соблюдением уголовно-исполнительного и трудового законодательства в отношении ФКУ ИК-19, ИК-6, ИК-3, ИК-4, КП-51, ИК-11, ИК-40, ИК-2, ИК-7, ИК-15 и СИЗО-6.

По результатам проверок также выявлены нарушения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе отсутствие ограждений у технологического оборудования, неукomплектованность медицинских аптек для оказания первой помощи, допуск осужденных привлеченных к трудовой деятельности без обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда, без проведения предварительных, периодических медицинских осмотров, обязательных психиатрических освидетельствований осужденным привлеченным к трудовой деятельности, а также не обеспечение осужденных привлеченных к трудовой деятельности специальной одеждой, специальной обувью, не обеспечение смывающими и (или) обезвреживающими средствами.



По результатам проведенных проверок Иркутской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в отношении вышеуказанных учреждений возбуждено 10 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.27.1 КоАП РФ.

Иркутской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях с участием государственного инспектора труда в Иркутской области по охране труда проведена проверка по факту произошедшего 28.06.2022 г. в ФКУ ИК-40 ГУФСИН России по Иркутской области **несчастливого случая, связанного с производством, повлекшего смерть 2-х лиц.**

В результате проверки в ФКУ ИК-40 ГУФСИН России по Иркутской области были повторно выявлены нарушения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

На учреждения, исполняющие наказания, возложена обязанность по организации труда в местах лишения свободы. Общественно-полезный труд, как средство исправления осужденных в пенитенциарных учреждениях, кроме воспитательной, преследует и иные цели, позволяет получить специальность, повысить имеющуюся квалификацию, получить определенный доход. Результаты труда осужденных служат средством возмещения ущерба, причиненного преступлением, выплаты алиментов, возмещения стоимости питания, одежды.

По информации ГУФСИН Иркутской области, на 1 января 2023 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области общее количество осужденных, подлежащих привлечению к труду в порядке статьи 103 УИК составило – 8701 осужденных, из них количество фактически привлеченных к труду в 2022 году – 4773 осужденных.

Общее количество исполнительных документов, поступивших для исполнения, в исправительные учреждения по взысканию с осужденных в принудительном порядке денежных сумм на основании судебного акта в 2022 году составило – 5464 исполнительных документа. Их них, по 3299 исполнительным документам в 2022 году производилось погашение задолженности из средств осужденного за счет оплаты труда.

По 1730 исполнительным документам, поступившим для исполнения в исправительные учреждения по взысканию с осужденных в принудительном порядке денежных сумм на основании судебного акта в 2022 году, взыскания не производились по причине не привлечения к труду осужденных и соответственно, отсутствия денежных средств на их лицевых счетах.

Таким образом, отсутствие рабочих мест не позволило в прошедшем году 1730 осужденным возмещать ущерб, причиненный преступлением, оказывать материальную помощь семьям. Указанные осужденные в 2022 году находились на полном государственном обеспечении, т.к. не возмещали стоимости питания, одежды, расходы по коммунальным услугам.

Следует обратить внимание на тот факт, что в части 1 статьи 103 УИК имеется норма, согласно которой администрация исправительных учреждений привлекает осужденных к труду исходя из наличия рабочих мест. В случае отсутствия в исправительном учреждении рабочих мест в достаточном количестве, у администрации учреждения фактически отсутствует обязанность их создавать.

Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 года № 1138-р (далее – Концепция) определены приоритетные



направления государственной политики в области развития уголовно-исполнительной системы.

В частности заявлено, что целью совершенствования производственно-хозяйственной деятельности уголовно-исполнительной системы является увеличение к 2024 году до 55 процентов доли трудоустроенных лиц на производственных объектах уголовно-исполнительной системы в общей численности лиц, подлежащих привлечению к труду, к 2030 году – до 85 процентов (разд. 13).

Однако в соответствии с параметрами федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2030 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 года № 420 на 2022 год установлен целевой показатель «численность осужденных к лишению свободы, привлеченных к оплачиваемому труду, по отношению к численности осужденных, подлежащих привлечению к труду» в размере 46%.

К 2030 году запланировано создание дополнительных рабочих мест для осужденных к лишению свободы, с установлением целевого показателя «численность осужденных к лишению свободы, привлеченных к оплачиваемому труду, по отношению к численности осужденных, подлежащих привлечению к труду» в размере 48%, что явно недостаточно и не соответствует заявленным Концепцией целям об увеличении к 2030 году до 85 процентов доли трудоустроенных лиц на производственных объектах уголовно-исполнительной системы в общей численности лиц, подлежащих привлечению к труду.

По мнению Уполномоченного, вопрос по созданию дополнительных рабочих мест в первую очередь необходимо решать на федеральном уровне, путем внесения изменений в части 1 статьи 103 УИК (исключение нормы, согласно которой администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду исходя из наличия рабочих мест), а также пересмотра целевого показателя «численность осужденных к лишению свободы, привлеченных к оплачиваемому труду, по отношению к численности осужденных, подлежащих привлечению к труду», установленного федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2030 годы)», в сторону максимально возможного увеличения.

На особом контроле Уполномоченного стоит вопрос соблюдения права осужденных на справедливую и своевременную оплату труда.

Статьей 105 УИК предусмотрено, что размер оплаты труда осужденных, отработавших полностью определенную на месяц норму рабочего времени и выполнивших установленную для них норму, не может быть ниже установленного минимального размера оплаты труда.

Федеральным законом от 6 декабря 2021 года № 406-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» с 1 января 2022 года был установлен минимальный размер оплаты труда в сумме 13890 руб.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2022 года № 973 с 1 июня 2022 года размер МРОТ составил – 15279 руб.

По информации ГУФСИН Иркутской области, в 2022 году средний размер месячной оплаты труда осужденного, финансируемого из федерального бюджета составил – 14808, 52 руб.

Средний размер месячной оплаты труда осужденного, финансируемого за счет дополнительных источников бюджетного финансирования составил – 6169, 35 руб.

Однако приведенные данные являются усредненными.

К примеру, в ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Иркутской области средний размер месячной оплаты труда осужденного, финансируемого за счет дополнительных источников бюджетного финансирования составил лишь – 2266,53 руб., несмотря на то, что учреждение имеет свои производственные цеха. Размер дохода, полученного от



экономической деятельности ФКУ ИК-2 ГУФСИН России по Иркутской области, с привлечением труда осужденных, в 2022 году составил 47 464 965, 32 руб.

В ФКУ ИК-4 ГУФСИН России по Иркутской области средний размер месячной оплаты труда осужденного, финансируемого за счет дополнительных источников бюджетного финансирования, составил 3261,54 руб. Размер дохода, полученного от экономической деятельности ФКУ ИК-4 ГУФСИН России по Иркутской области, с привлечением труда осужденных, в 2022 году составил 51 166 553, 93 руб.

Следует учитывать, что с заработной платы осужденного удерживается возмещение стоимости питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены. Таким образом, после удержания всех обязательных платежей, на лицевые счета осужденных, отбывающих наказание в вышеуказанных исправительных учреждениях, и получающих оплату труда за счет дополнительных источников бюджетного финансирования, зачисляется весьма скромная сумма. Данное обстоятельство несомненно демотивирует осужденных, не способствует их перевоспитанию и дальнейшей ресоциализации.

Уполномоченный убежден, что труд осужденных намного более эффективен, когда они заинтересованы в его результатах, выражающихся, прежде всего в заработной плате.

ГУФСИН Иркутской области необходимо создавать условия для моральной и материальной заинтересованности к работе у осужденных. По мнению Уполномоченного, возможности для этого имеются.

Так в 2022 году общий размер дохода, полученного от экономической деятельности исправительных учреждений ГУФСИН России по Иркутской области с привлечением труда осужденных в 2022 году составил – 1 450 006 002, 65 руб.

Уполномоченный рекомендует ГУФСИН по Иркутской области провести в исправительных учреждениях анализ методик оплаты труда (нормирования труда) осужденных, финансируемых за счет дополнительных источников бюджетного финансирования, в целях увеличения размера оплаты труда и доведения его в среднем до минимального размера оплаты труда.

Уполномоченный надеется, что ГУФСИН Иркутской области будет продолжена работа по совершенствованию производственно-хозяйственной деятельности исправительных учреждений, повышению уровня занятости осужденных, в частности, по созданию условий для трудовой занятости осужденных; созданию условий для развития производства в исправительных учреждениях; обеспечению государственными, муниципальными и коммерческими заказами на производство продукции, выполнение работ, оказание услуг; расширению механизма привлечения исправительных учреждений к выполнению государственных и муниципальных заказов как единственного поставщика; развитию материально-технической базы.

В целях усиления гарантий соблюдения прав осужденных, привлеченных к труду, необходимо усилить межведомственное взаимодействие компетентных органов по контролю и надзору за соблюдением исправительными учреждениями прав осужденных в сфере оплаты труда.

9.1.5. Отдельные вопросы соблюдения прав осужденных на образование

Обеспечение права каждого на образование является важнейшей обязанностью Российской Федерации как социального государства.

Применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное образование в системной связи с конституционным принципом равенства это означает, что каждый имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, в том числе и для осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях.



Согласно положениям² УИК в исправительных учреждениях организуется обязательное получение осужденными к лишению свободы, не достигшими возраста 30 лет, общего образования.

Обеспечение условий для получения осужденными общего образования является одной из задач уголовно-исполнительной системы и входит в обязанность учреждений, исполняющих наказания³, оно же выступает в качестве одного из основных средств исправления.

Законом об образовании⁴ предусмотрено, что для лиц, содержащихся в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, обеспечиваются условия для получения общего образования путем создания органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти общеобразовательных организаций при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Аналогичные положения закреплены в Порядке организации получения начального общего, основного общего и среднего общего образования лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы⁵ (далее – Порядок).

В настоящее время получение образования осужденными в исправительных учреждениях, расположенных на территории Иркутской области, осуществляется учебно-консультационными пунктами, являющихся структурными подразделениями государственных профессиональных образовательных организаций Иркутской области либо общеобразовательных организаций, что не соответствует вышеизложенным требованиям, установленным федеральным законодательством.

Так, например, образовательный процесс в ФКУ ИК-4 ГУФСИН России по Иркутской области осуществляется в учебно-консультационном пункте муниципального общеобразовательного учреждения Иркутского районного муниципального образования «Вечерняя (сменная) общеобразовательная школа», в ФКУ ИК-11 и ИК-40 учебно-консультационным пунктом муниципального общеобразовательного учреждения «Бозойская вечерняя (сменная) общеобразовательная школа при ФКУ ОИК-1».

Помимо того, что в нарушение положений федерального законодательства указанные образовательные организации созданы органом местного самоуправления, обучение в них осуществляется исключительно в заочной и очно-заочной формах обучения.

Вместе с тем, предоставление права выбора формы получения образования является одним из основных принципов государственной политики в сфере образования⁶.

Уголовно-исполнительным законодательством определено, что при исполнении наказаний осужденным гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации

² Статья 112 УИК.

³ Статья 13 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

⁴ Статья 80 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

⁵ Приказ Министерства юстиции России и Минобрнауки России от 6 декабря 2016 года № 274/1525.

⁶ Статья 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».



с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации⁷.

При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства⁸.

Действующим законодательством определено, что обучение по заочной форме осуществляется осужденными, водворенными в штрафной изолятор, переведенными в помещение камерного типа, единое помещение камерного типа, одиночную камеру в исправительных колониях особого режима, в строгие условия отбывания наказания, в тюрьмах, а также лечебных исправительных учреждениях⁹. Иных ограничений по форме получения образования осужденными, находящимися в местах лишения свободы действующим законодательством не предусмотрено.

Вместе с тем форма получения образования влияет на предоставление иных мер социальной поддержки, в частности на получение пенсии по случаю потери кормильца.

Еще одной мерой социальной поддержки, связанной с формой получения образования является выплата социальной стипендии лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В адрес Уполномоченного систематически поступают обращения граждан, находящихся в местах лишения свободы, которые относятся к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по вопросу выплаты социальной стипендии при получении среднего профессионального образования по очной форме обучения.

В настоящее время такие дополнительные гарантии по социальной поддержке указанной категории лиц при получении профессионального образования в местах лишения свободы, на территории Иркутской области не реализуются.

Вместе с тем, по результатам анализа действующего законодательства по обозначенному вопросу было установлено, что государственная социальная стипендия является одним из видов социального обеспечения, целью которой является поддержка отдельных категорий граждан, в том числе лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при освоении ими соответствующих образовательных программ.

Уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации устанавливаются общие положения и принципы исполнения наказаний, в том числе порядок и условия исполнения и отбывания наказаний, применения средств исправления осужденных, к которым относится общественно полезный труд, профессиональное обучение и профессиональное образование осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии (специальности), по которой осужденный может работать в исправительном учреждении и после освобождения из него, учитываемое при определении степени их исправления.

При этом Уголовно-исполнительным законодательством определено¹⁰, что организация профессионального обучения или среднего профессионального образования по

⁷ Часть 2 статьи 10 УИК.

⁸ Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

⁹ Пункт 16 приказа Министерства юстиции России и Минобрнауки России от 6 декабря 2016 года № 274/1525.

¹⁰ Часть 1 статьи 108 УИК.



программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии (специальности), по которой осужденный может работать в исправительном учреждении и после освобождения из него в исправительных учреждениях является обязательной.

Основными задачами профессионального обучения и среднего профессионального образования осужденных, помимо тех, что определены в Законе об образовании, также являются привитие и закрепление трудовых навыков для их ресоциализации через профессию, труд и законопослушное поведение, удовлетворение потребностей и рынков труда субъектов Российской Федерации в рабочих кадрах из числа осужденных, в том числе по наиболее востребованным рабочим профессиям.

Таким образом, профессиональное обучение, а также профессиональное образование является одним из основных средств исправления осужденного.

Вместе с тем, предоставление дополнительных гарантий по социальной поддержке лиц из числа детей-сирот при получении профессионального образования или прохождении профессионального обучения не поставлены в зависимость от целей и задач получения такого образования (обучения) и обусловлены исключительно формой его получения.

Осуществление государством обязанности по установлению гарантий социальной защиты предполагает учет особенностей положения тех категорий граждан, в том числе лиц из числа детей-сирот, для которых государственная поддержка является необходимым источником средств к существованию.

Так, признавая право осужденных, относящихся к категории лиц из числа детей-сирот, на полное государственное обеспечение при получении профессионального образования, прохождении профессионального обучения, были внесены изменения в статью 99 УИК, предусматривающие бесплатное предоставление указанной категории граждан питание, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной им в своих решениях, принцип равенства всех перед законом гарантирует равные права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории. Установление различных норм возможно лишь в отношении лиц, принадлежащих к другим категориям, при этом необходимо, чтобы различия между теми или иными категориями лиц являлись достаточными для того, чтобы предусмотреть для них разное правовое регулирование.

При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

По смыслу приведенных конституционных положений предоставление мер социальной поддержки лицам из числа детей-сирот должно осуществляться с соблюдением всех норм и правовых принципов, закрепленных в действующем законодательстве, в частности, не должно допускать установление дискриминационных и произвольных критериев определения круга лиц, которым может быть назначена государственная социальная стипендия.

При этом уголовно-исполнительное законодательство не предусматривает особого порядка предоставления мер социальной поддержки для лиц из числа детей-сирот, осужденных к лишению свободы, равно как и не исключает возможность их предо-



ставления, а напротив, сохраняет право осужденных на социальное обеспечение установленное законодательством.

Право на государственную социальную стипендию лицам из числа детей-сирот, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрено законом о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также Законом об образовании.

В свою очередь Законом об образовании установлен принцип обеспечения права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования, что подразумевает, в частности, недопустимость установления неравного положения лиц в зависимости от социального статуса на получение государственной социальной стипендии.

Уполномоченным был направлен запрос в министерство юстиции Российской Федерации, Федеральную службу исполнения наказаний, а также в министерство просвещения Российской Федерации с просьбой высказать свою правовую позицию по вопросу реализации прав лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в местах лишения свободы, обучающихся по очной форме обучения, на получение государственной социальной стипендии, в том числе о необходимости дополнительного правового регулирования обозначенного вопроса.

Согласно позиции указных ведомств, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающиеся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам, находящиеся в местах лишения свободы, не лишены права на получение социальной стипендии.

Учитывая изложенное, профессиональными образовательным учреждениям, осуществляющим обучение по основным профессиональным образовательным программам в местах лишения свободы, рекомендуется принять меры по соблюдению установленных федеральным законодательством гарантий для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся родителей при освоении ими указанных образовательных программ.

Кроме того, обеспокоенность Уполномоченного вызывает качество предоставляемого образования, отсутствие реализации адаптированных образовательных программ в отношении осужденных с ограниченными возможностями здоровья, в связи с чем, Уполномоченным было инициировано проведение совместной проверки с министерством образования Иркутской области.

По результатам проведенной проверки в части соблюдения требований действующего законодательства при предоставлении основного и среднего общего образования осужденным, находящимся в местах лишения свободы, реализации их права на качество образования, установлены нарушения в части оснований для зачисления осужденных на обучение по основным образовательным программам основного общего и среднего общего образования, организации образовательного процесса с учетом условий содержания осужденных, соблюдения требований к наличию, содержанию, разработке и принятию локальных нормативных актов по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе по структуре и содержанию реализуемых основных образовательных программ (прием, перевод, отчисление, текущий контроль и промежуточная аттестация, правила внутреннего распорядка осужденных).



Так информация об имеющихся документах об образовании (аттестат об основном общем образовании), сведений о периоде обучения осужденных представляется в образовательную организацию со слов сотрудника исправительной колонии, отвечающим за воспитательную работу, без предоставления вышеуказанных документов. Однако, в нарушение требований действующего законодательства¹¹, непредставление сотрудниками УИС документов об образовании (аттестат об основном общем образовании), документов об обучении (свидетельство об обучении для лиц, с различными формами умственной отсталости) осужденных или сведений о периоде обучения, а также отсутствие результатов промежуточной аттестации, проведенной педагогическими работниками в установленном порядке, влечет за собой необоснованное получение гражданами образования, ранее полученного в другой образовательной организации.

Также в образовательной организации отсутствуют результаты промежуточной аттестации (по всем учебным предметам) осужденных, у которых не имеется сведений об образовании, отсутствуют документально подтвержденные сведения о ранее полученных оценках осужденного за 10 класс, что ставит под вопрос обоснованность выставления итоговых отметок в аттестат, которые определяются как среднее арифметическое полугодовых (четвертных, триместровых) и годовых отметок обучающегося за каждый год обучения по образовательной программе среднего общего образования и выставляются в аттестат.

В целях устранения выявленных нарушений, приведения в соответствие действующему законодательству системы обучения осужденных, проведено межведомственное рабочее совещание по вопросам образовательной деятельности в учебно-консультационных пунктах при исправительных колониях, находящихся на территории Иркутской области.

На совещании были обсуждены вопросы организации образовательной деятельности в учебно-консультационных пунктах при исправительных колониях, находящихся на территории Иркутской области, дальнейшего функционирования данных подразделений при учреждениях профессионального образования Иркутской области.

В настоящее время министерством образования Иркутской области разработан план мероприятий в целях устранения выявленных нарушений.

Вопрос получения образования осужденными в местах лишения свободы по-прежнему остается на особом контроле Уполномоченного до его разрешения.

9.1.6. Ресоциализация лиц, отбывших уголовное наказание

Когда мы говорим о рецидивной, или как ее иногда называют, повторной преступности, необходимо четко понимать, что эти категории «рецидивная преступность» и «повторная преступность» категории не идентичные.

Рецидивная преступность — негативное социально-правовое явление, представляющее серьезную угрозу безопасности, демонстрирующее устойчивость преступности и складывающаяся из количества преступлений, совершенных лицами, имеющими не снятую и не погашенную судимость. То есть речь идет о так называемом «легальном рецидиве преступлений» (ст. 18 УК РФ).

Повторная преступность — негативное социально-правовое явление, представляющее серьезную угрозу безопасности, демонстрирующее устойчивость преступности и складывающаяся из количества преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, без привязки к факту наличия судимости на момент совершения по-

¹¹ часть 3 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».



вторного преступления, за исключением наличия судимости за ранее совершенное преступление по неосторожности. То есть здесь речь идет о так называемом «фактическом рецидиве преступлений».

Совершение лицом нового преступления, независимо от того привлекалось оно к уголовной ответственности за предыдущее или нет, свидетельствует о повышенном уровне его антиобщественной направленности, его «заряженности» на совершение именно преступления для удовлетворения своих потребностей, в определенной степени о его «неисправимости», а также о недостатках системы наказаний, порядка их назначения и исполнения.

Ежегодно из 100% преступлений, предварительно расследованных в целом по Российской Федерации, количество предварительно расследованных преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, составляет более 600 тыс. преступлений или 60%.

Из 100% выявленных лиц, совершивших преступления, количество выявленных лиц, ранее совершавших преступления, составляет около 500 тыс. преступлений или 60%.

год	Предварительно расследовано преступлений	Предварительно расследовано преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления
2020	1031984 (100%)	617184 (59, 8%)
2021	1030707 (100%)	618158 (59, 9%)
2022	1035495 (100%)	625742 (60, 4%)

Таблица 10 Количество предварительно расследованных преступлений и предварительно расследованных преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления (всего по Российской Федерации)¹²

год	Выявлено лиц, совершивших преступления	Выявлено лиц, ранее совершавших преступления
2020	852506 (100%)	492107 (53, 03%)
2021	848320 (100%)	493813 (58, 2%)
2022	818986 (100%)	483683 (59, 05%)

Таблица 11 Количество выявленных лиц, совершивших преступления и количество выявленных лиц, ранее совершавших преступления (всего по Российской Федерации)¹³

При общей тенденции высокого уровня повторной / рецидивной преступности в стране отдельные регионы отличаются более высокими его показателями. К ним относится и Иркутская область.

¹² Источник: http://crimestat.ru/offenses_map

¹³ Источник: http://crimestat.ru/offenses_map



год	Предварительно расследовано преступлений	Предварительно расследовано преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления
2020	22346 (100%)	15125 (67, 7%)
2021	22070 (100%)	14824 (67, 4%)
2022	22542 (100%)	14751 (65, 4%)

Таблица 12 Количество предварительно расследованных преступлений и предварительно расследованных преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления (Иркутская область)¹⁴

год	Выявлено лиц, совершивших преступления	Выявлено лиц, ранее совершавших преступления
2020	19304 (100%)	12396 (64, 2%)
2021	18833 (100%)	12236 (64, 9%)
2022	18742 (100%)	12174 (64, 9%)

Таблица 13 Количество выявленных лиц, совершивших преступления и количество выявленных лиц, ранее совершавших преступления (Иркутская область)¹⁵

Рассматривая показатели рецидивных преступлений в контексте сравнительного анализа, нужно отметить следующее.

На протяжении последних лет Иркутская область занимает «лидирующие» позиции среди субъектов СФО по наибольшему количеству регистрируемых рецидивных преступлений.

Так, в частности, из общего количества рецидивных преступлений, регистрируемых на территории СФО, около 14,5% приходится на Иркутскую область. Наибольшее количество наблюдается только в Кемеровской области, Красноярском и Алтайском краях.

Говоря об уровне рецидива, следует подчеркнуть, что данный показатель для Иркутской области составляет 627, что выше аналогичного в Российской Федерации в 1,48 раз.

Подобного рода «стабильные» показатели повторной / рецидивной преступности в нашем регионе объясняются достаточно большим числом как объективных, так и субъективных факторов.

К объективным факторам, следует отнести условия жизни населения, высокий уровень миграции, безработица, суровые природно-климатические условия, отдаленность территорий от основных инфраструктурных объектов, а также некая историческая предопределенность, выраженная в достаточно большом количестве пенитенциарных учреждений, территориально дислоцирующихся на территории нашей области.

¹⁴ Источник: http://crimestat.ru/offenses_map

¹⁵ Источник: http://crimestat.ru/offenses_map



К субъективным факторам можно отнести сложившуюся десятилетиями практику не должного учета специфики региона в рассматриваемом контексте со стороны органов исполнительной и законодательной власти (как федерального, так и регионального уровней).

В частности это выражается в практически полном отсутствии системы ресоциализации лиц, как отбывающих, так и отбывших уголовные наказания.

Справедливости ради необходимо отметить, что определенные усилия для снижения уровня рецидива все же предпринимаются.

Со стороны ГУФСИН России по Иркутской области, ГУ МВД России по Иркутской области, Прокуратуры Иркутской области, профильных региональных министерств и ведомств (министерство социального развития, опеки и попечительства Иркутской области; министерство здравоохранения Иркутской области, министерство труда и занятости Иркутской области и т.д.), выполняются определенные мероприятия.

Тем не менее, количественные и качественные характеристики рецидивной / повторной преступности в Иркутской области свидетельствуют о неблагоприятных тенденциях.

В связи с этим все большую актуальность приобретает выработка новых алгоритмов предупреждения рассматриваемого негативного социального явления.

Уполномоченный не раз в своих докладах, публичных выступлениях, на страницах научной литературы акцентировал внимание на данной проблеме. Кроме того, по инициативе Уполномоченного в 2021 году был разработан и внесен в Законодательное собрание Иркутской области проект закона Иркутской области «Об отдельных вопросах ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера в Иркутской области». Данный нормативный акт носит «рамочный» характер и регламентирует комплексный подход в вопросах пенитенциарной и постпенитенциарной ресоциализации осужденных. В проекте закона определяется система мер, применяемых органами государственной власти Иркутской области (оказание содействия в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи; содействие лицам, отбывшим уголовное наказание, в поиске подходящей работы; организация профессиональной ориентации лиц, отбывших уголовное наказание, в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования и другие меры). Определяется круг субъектов ресоциализации и их полномочия.

Однако, на сегодняшний день, данный законопроект не нашел поддержки в органах законодательной и исполнительной власти региона.

Тем не менее, отрадным является тот факт, что в деятельности по оказанию помощи лицам, отбывающим / отбывшим уголовные наказания, принимают активное участие представители гражданского общества. Конкретные люди и общественные организации, неравнодушные к рассматриваемым проблемам, четко и ясно представляющие какие реальные и потенциальные угрозы несет в себе рецидивная / повторная преступность.

Серьезный вклад в решение вопросов социальной адаптации осужденных вносит деятельность Благотворительного фонда «Оберег» (президент А. В. Соболев)

В Фонд в основном обращаются лица, отбывавшие наказание в учреждениях ФСИН Иркутской области.

Со всеми этими лицами, являющимися получателями социальных услуг и освободившимися из мест лишения свободы, заключается договор на 6 месяцев. По условиям договора человек получает койко-место и горячее 3-х разовое питание, обеспечивается



необходимой одеждой и обувью. При необходимости оказывается содействие в получении медицинской помощи и оформление инвалидности. Так же по обращению данные лица получают юридическую и психологическую помощь, помощь в трудоустройстве.

На протяжении уже более 20 лет активную позицию занимает Иркутский молодежный фонд правозащитников «Ювента». В последние годы сотрудниками фонда и волонтерами реализовано достаточно большое количество проектов, связанных с оказанием помощи лицам, как отбывающим уголовное наказание в виде реального лишения свободы, так и лицам, освобожденным из мест принудительного содержания.

Так, например, с 2022 года, при поддержке Уполномоченного реализуется проект «Дорога домой! Использование ресурсов медиации и медиативных технологий в работе школы подготовки к освобождению».

Цель проекта – подготовка осужденных к успешной адаптации за 6–12 месяцев до освобождения в контексте формирования навыков и компетенций, способствующих их бесконфликтному общению в личной и трудовой сфере.

В рамках проекта реализованы, например, следующие мероприятия: разработаны макеты и выпущены буклеты о проекте, мероприятиях проекта; для осужденных; проведены очные образовательные тренинги для осужденных ИК Иркутской области: «Я семьянин», «Я будущий профессионал», «Конфликт. Эмоции. Разрешаем!»; проведены акции «Видеописьмо домой» и «Видеописьмо из дома»; проведен ряд занятий для осужденных, освобожденных условно-досрочно и имеющих на иждивении детей, по теме «Ответственное отцовство» (совместно с психологами УИИ).

Реализация проекта «Дорога домой...» продолжится и в 2023 году. В частности будет завершено проведение конкурса «Лучшая инновационная модель Школы подготовки к освобождению». Данное мероприятие проводится с целью выработки оптимальных моделей школ подготовки к освобождению для лиц, отбывающих уголовное наказание в виде реального лишения свободы в исправительных учреждениях, дислоцирующихся на территории Иркутской области.

Учитывая изложенное, Уполномоченным считает необходимым дальнейшее обсуждение и принятие закона Иркутской области «Об отдельных вопросах ресоциализации лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера в Иркутской области»; усилить формат взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций в сфере предупреждения рецидивной / повторной преступности, а также проведение мониторинга в 2023 году мероприятий, проводимых по ресоциализации лиц, вернувшихся из мест лишения свободы, на территории Иркутской области.

9.2. Защита прав человека в местах краткосрочного принудительного содержания граждан

При ограничении одного из абсолютных прав, принадлежащих гражданину, на свободу и личную неприкосновенность (статья 22 Конституции РФ) в деятельности правоохранительных органов особенно важно избежать действий и решений, нарушающих иные гарантированные права, умаляющих достоинство личности.

Уполномоченный на систематической основе осуществляет проверки условий содержания лиц в изоляторах временного содержания (далее – ИВС) и специальных приемниках для административно-арестованных ГУ МВД по Иркутской области (далее – СП). Часто такие проверки проводятся совместно с органами прокуратуры. Такое



сотрудничество позволяют выявлять нарушение прав граждан не только в деятельности ИВС, но конвойных подразделений, следственных изоляторов и других учреждений, из которых подозреваемые и обвиняемые поступают в ИВС.

В Иркутской области функционирует 26 изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых с общим лимитом наполнения 496 человек, 4 специальных приемника для содержания лиц арестованных в административном порядке с лимитом наполнения на 170 человек, Центр временного содержания иностранных граждан (дислокация г. Ангарск) (далее – ЦВСИГ) с лимитом наполнения 115 человек.

За 12 месяцев 2022 года в ИВС области содержалось 15 600 (–3,8%; 16 224) человек. Из них: лиц, задержанных в порядке, установленном УПК РФ 2186 (2,3%; 2 136); лиц, заключенных под стражу в порядке, установленном УПК РФ – 10 603 (–6,1%; 11 287); лиц, подвергнутых административному аресту 2 811 (0,4%; 2 801).

Соответствие помещений ИВС и СП техническим и санитарным требованиям продолжает оставаться одной из самых острых проблем, на необходимость решения которой Уполномоченным обращалось внимание руководства ГУ МВД по Иркутской области.

В 2022 году на ремонт специальных учреждений полиции выделены денежные средства в сумме 10 млн. рублей. Несмотря на принимаемые меры, 14 (61,5%) ИВС и 1 (25,0%) специальный приемник по-прежнему не соответствуют требованиям к условиям содержания водворенных в них лиц:

1. Кабинет медицинского работника (п. 16.1 СП 12–95) отсутствует в одном ИВС.
2. Процедурные кабинеты отсутствуют в 14 ИВС.
3. Медицинский изолятор отсутствует в 14 ИВС.
4. Санпропускники отсутствуют в 5 ИВС.
5. Дезинфекционные камеры отсутствуют в 13 ИВС.
6. Прогулочные дворы отсутствуют в 3 ИВС.
7. В цокольных помещениях располагаются 3 ИВС (отсутствует естественное освещение в камерах).

Лицензия на осуществление медицинской деятельности в наличии у 12 ИВС и ЦВСИГ (Ангарск).

По ряду помещений: ИВС МО МВД России «Заларинский», «Усть-Кутский» (п. Магистральный), «Боханский» (с. Оса), «Качугский» (рп. Жигалово), «Бодайбинский» (г. Бодайбо), «Эхирит-Булагатский» (с. 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 2015 году по иску прокурора Заларинского района суд вынес решение об обязанности в течение 3-х месяцев привести ИВС МО МВД России «Заларинский» в соответствии с нормативными требованиями. Однако, в связи с отсутствием финансирования, судом трижды предоставлялась отсрочка исполнения решения суда. В июне 2021 года в предоставлении очередной отсрочки отказано, тем не менее, решение суда не исполняется, в 2023 году денежные средства на строительство объекта не предусмотрены.

В настоящее время остаются не исполненными 7 решений судов. Помимо Заларинского ИВС, ненадлежащими, не отвечающими санитарным и техническим требованиям признаны условия в изоляторах дислоцированных п.г.г. Магистральный, в п. Мама, в г. Бодайбо, п. Усть-Уда, п. Баяндай, с. Ербогачен. Исполнить решение суда не представляется возможным в связи с инженерными особенностями здания и значительных



финансовых вложений. Условия, в которых продолжают содержаться задержанные, не соответствуют не только санитарным нормам, но и зачастую несовместимы с понятием достоинства личности.

Представляется крайне важным рекомендовать ГУМВД России по Иркутской области:

— принять дополнительные меры по приведению в соответствие нормативным требованиям помещений ИВС и СП, обеспечив соответствующее финансирование на указанные цели.

— инициировать перед МВД РФ вопрос о выделении необходимых финансовых средств на исполнение судебных решений по строительству новых зданий ИВС.

В 2022 году к Уполномоченному поступило 80 жалоб, на действия (бездействие) сотрудников полиции, в том числе по вопросам соблюдения их прав при содержании в местах принудительного содержания ГУ МВД России по Иркутской области (камера административно задержанных, камера для содержания задержанных лиц (далее — КАЗ), ИВС, СП, оперативные-служебные автомобили для перевозки задержанных лиц (спецавтотранспорт) — 9.

Заявители сообщали о ненадлежащих санитарно-бытовых условиях в ИВС, отсутствии постельного белья, прогулок, грубое отношение со стороны сотрудников полиции в изоляторе. В ряде обращений отмечались неудовлетворительные условия при транспортировке задержанных специализированным автотранспортом, необоснованном применении физической силы и спецсредств со стороны сотрудников полиции.

К Уполномоченному поступило обращение гр. Е., с доводами о неудовлетворительных условиях содержания в ИВС ОМВД России по Слюдянскому району. Заявительница сообщала о психологическом давлении, оказываемом на нее сотрудниками ИВС, плохое питание, отсутствие возможности доступа к СМИ.

По данному обращению Уполномоченным была инициировано совместное проведение проверки с представителями прокуратуры и полиции.

При проведении проверки не все доводы заявителя нашли свое подтверждение, тем не менее, обращено внимание на необходимость проведения текущего ремонта в помещениях ИВС, замены сантехнического оборудования и кроватей ввиду их износа и отсутствия лестниц на верхнее спальное место, в связи с чем, в адрес врио начальника ОМВД России по Слюдянскому району направлена информация.

Подсудимый Н. сообщил о нарушении его прав при перевозке спец. автотранспортом из СИЗО-1 в суд и обратно, длительностью нахождения в конвойном помещении суда и машине спец. транспорта при поступлении вечером в СИЗО-1. Указал на отсутствие системы кондиционирования и вентиляции, летом в машине очень жарко и душно, а зимой лица, перевозимые в машине, замерзают.

На обращение Уполномоченного получен ответ заместителя начальника полиции ГУ МВД России по Иркутской области, о том, что значительный недокомплект личного состава, а также ограниченный штат автотранспорта подразделения, не позволяет обеспечивать конвоирование содержащихся под стражей лиц, сразу после окончания судебных процессов с их участием. Тем не менее, исходя из имеющихся ресурсов, принимаются меры по исключению содержания конвоируемых лиц, в конвойных помещениях судов свыше необходимого времени, а также по их доставке ко времени судебных заседаний и незамедлительно по их окончании в следственный изолятор. Автопарк специальных автомобилей, задействованных для конвоирования следственных арестованных и подсудимых, особенно в северных районах края, модернизируется и обновляется.



Доводы задержанных на незаконное применение физической силы сотрудниками правоохранительных органов в подавляющем числе случаев не находят своего подтверждения, что, тем не менее, вызывает определенную озабоченность. Пояснения таких лиц оцениваются должностными лицами, проводящими проверку, в основном критически, в возможности предоставления доказательств задержанные ограничены, зачастую заявляют о нарушении своих прав несвоевременно.

Поскольку Уполномоченный не наделен компетенцией в сфере уголовного судопроизводства, заявителям оказывается правовая помощь и содействие в обеспечении проверки их доводов в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, получении ими копии процессуального документа и разъяснении способов его обжалования.

Заявитель 3. сообщил, что летом 2021 года получил травму позвоночника (компрессионный перелом) когда выпрыгивал из спецавтомобиля по прибытии в ИВС МО МВД России «Заларинский». По словам заявителя, сотрудники конвойной службы не выдвинули трап для спуска и все осужденные прыгали с высоты спецавтомобиля, при прыжке он получил травму. Медицинскую помощь вовремя не оказали.

При рассмотрении обращения гр. 3. установлено, что по факту получения им травмы МО МВД России «Заларинский» в июле 2021 года проведена проверка, было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, поскольку имеющиеся материалы не позволяют подтвердить обстоятельства получения гр. 3. травмы. Заявителю разъяснен порядок обжалования решения, а также рекомендовано обратиться в суд с заявлением о компенсации причиненного вреда здоровью.

Учреждением, ограничивающим личную свободу лиц, незаконно пребывающих на территории Российской Федерации, является Центр временного содержания иностранных граждан Управления МВД России по Ангарскому городскому округу. ЦВСИГ не является местом отбывания наказания, связанного с принудительной изоляцией, а предназначен лишь для содержания иностранных граждан, с целью обеспечения возможности исполнения решения суда о депортации либо принудительном выдворении.

В силу части 4 статьи 35.1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) содержание иностранных граждан в специальном учреждении осуществляется до его административного выдворения за пределы Российской Федерации, то есть конкретные сроки пребывания в учреждении законодательством не установлены, в связи с чем срок пребывания может растянуться на достаточно продолжительный, исчисляемый месяцами, и в то же время неопределенный период. Ни у всех в Иркутске имеются родные и близкие, способные оказать поддержку.

Такие иностранные граждане обращаются к Уполномоченному с просьбой о содействии в организации на территории ЦВСИГ торговой точки для приобретения продуктов питания, средств личной гигиены, сигарет. Розничная реализация промышленных товаров поставщиком питания в учреждение пресечена органами прокуратуры, как не соответствующая требованиям закона, однако пути решения этой проблемы руководством Управления МВД России по Ангарскому городскому округу до настоящего времени не найдены.

Частично возможность приобретать продукты питания, предметы первой необходимости и другие разрешенные к хранению и использованию в специальном учреждении товары обеспечивается дистанционным способом, в порядке, установленном Правилами продажи товаров по договору розничной купли-продажи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2463, но с 2021 года приобретать таким способом табачные изделия запрещено.



Требования Федерального закона № 115-ФЗ о соблюдении в отношении иностранных граждан при их содержании в ЦВСИГ принципа гуманизма, уважения человеческого достоинства, предполагает уважительное отношение к таким ценностям как личная и семейная жизнь. Вместе с тем, в ЦУВСИГ отсутствует помещение для посетителей, вследствие чего водворенные в Центр иностранные граждане длительное время лишены возможности общения со своими детьми, другими членами семьи.

Между тем в соответствии с приказом ФМС России от 26 сентября 2014 года № 534 «Об утверждении типовых требований к проектированию, техническому оснащению и оборудованию специальных учреждений Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» в учреждении должно быть помещение для посетителей (площадью не менее 20 м²).

Уполномоченный полагает, что подобное положение недопустимо, поскольку является избыточным, не обусловленное общественными интересами, ограничением прав иностранных граждан и лиц без гражданства на личную и семейную жизнь, в связи с чем представляется необходимым рекомендовать Главному Управлению МВД России по Иркутской области рассмотреть возможность оборудования в ЦВСИГ помещения, предназначенного для посетителей.



10. Защита гражданских и политических прав

10.1. Право избирать и быть избранным

Право избирать и быть избранным является одним из основных выражением политических прав и свобод гражданина в Российской Федерации, реализация которого обеспечивает участие гражданина в политической жизни, осуществлении государственной власти, управлении делами государства посредством самостоятельного и независимого принятия решения.

Общая численность избирателей, зарегистрированных на территории Иркутской области по состоянию на 1 января 2023 года, составила 1 833 767 человек. Особое внимание Уполномоченного уделяется соблюдению избирательных прав граждан с ограниченными возможностями.

На основании данных от 1 января 2022 года число избирателей, являющихся инвалидами, составляло 191 259 человек. При этом количество инвалидов первой группы составило 24 587 человек, инвалидов второй группы – 75 435 человек, третьей группы – 91 237 человек.

По данным на 1 июля 2022 г., в период проведения подготовки к избирательной кампании в сентябре 2022 г., количество инвалидов, использующих кресла-коляски, составило 10 408 человек (5,3% от общего числа инвалидов), инвалидов по зрению – 4 473 человека (2,3% от общего числа инвалидов), по слуху – 11 596 человек (5,9% от общего числа инвалидов). Таким образом, 13,5% граждан из общего числа инвалидов требуют создания специальных условий для реализации своего избирательного права.

В 2022 году на территории Иркутской области проводились муниципальные выборы, основное количество которых состоялось в единый день голосования 11 сентября. В качестве наиболее масштабных выборов можно отметить выборы мэра и депутатов Дум Усольского муниципального района, муниципального образования «город Усолье-Сибирское», муниципального образования города Бодайбо и района. В значительном числе муниципальных районов состоялись выборы глав и депутатов Дум поселений, в том числе на территории Иркутского районного муниципального образования, муниципального образования «Братский район».

Кроме того, в Иркутской области в 2022 году проводились основные и дополнительные муниципальные выборы депутатов Дум и глав муниципальных образований по отдельным избирательным округам (27 марта, 24 апреля, 5 июня, 4 сентября, 16 октября и 20 ноября).

Контроль за обеспечением доступности реализации конституционных прав участников избирательного процесса в период подготовки и проведения муниципальных выборов, осуществление профилактики нарушений избирательных прав граждан осуществлялись Уполномоченным посредством мониторинговых наблюдений, в том числе в ходе выезда Уполномоченного и специалистов аппарата Уполномоченного на территории отдельных муниципальных районов (Шелеховский, Иркутский, Усольский муниципальные районы) в целях выборочного посещения избирательных участков в единый день голосования 11 сентября 2022 года, а также организации телефона «горячей линии».



Значительное влияние, позволяющее обеспечить соблюдение прав инвалидов, является создание условий для беспрепятственного доступа к данному помещению, где проводится голосование, и голосования в нем.

При оборудовании избирательных участков и помещений для голосования следует учитывать, что инвалиды участвуют в выборах на равных условиях с иными гражданами, однако для них необходимо создавать специальные условия, позволяющие им реализовывать свои права в полном объеме. В целях наибольшей интегрированности избирателей, являющихся инвалидами, в общественно-политическую жизнь следует учитывать, что личное посещение инвалидами помещений для голосования избирательных участков должно быть приоритетным при выборе реализации ими активного избирательного права в день голосования.

По информации, предоставленной Избирательной комиссией Иркутской области в 2022 году, обеспечение избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями осуществлялось в соответствии с рекомендациями по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации, утвержденными постановлением ЦИК России от 29 июля 2020 года № 262/1933–7, планом мероприятий по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, и взаимодействию с общественными организациями инвалидов на 2021–2022 годы, утвержденным постановлением Избирательной комиссии Иркутской области от 18 февраля 2021 года № 107/883.

Межведомственное взаимодействие по обеспечению избирательных прав граждан, являющихся инвалидами, осуществлялось с помощью постоянно действующей при Избирательной комиссии Иркутской области рабочей группы. Очередное заседание данной рабочей группы состоялось 2 сентября 2022 года.

В ходе подготовки к избирательным кампаниям, назначенным на единый день голосования 11 сентября 2022 года, территориальными избирательными комиссиями Иркутской области (далее – ТИК) во взаимодействии с главами местных администраций муниципальных образований Иркутской области при оборудовании избирательных участков и помещений для голосования, учитывались потребности граждан с ограниченными возможностями здоровья различных нозологических групп инвалидности, включая избирателей, пользующихся креслами-колясками. Всего прошло 513 муниципальных избирательных кампаний различного уровня по выборам в органы местного самоуправления. Для проведения выборов были задействованы 35 ТИК и 1 033 участковые избирательные комиссии (далее – УИК), в том числе 7 УИК были образованы в местах временного пребывания избирателей. Из них – расположены на первых этажах зданий – 989 (95%). Количество избирательных участков, на которых имелись пандусы, иные приспособления, отвечающие требованиям доступности зданий и сооружений для маломобильных групп населения, – 676 (65%). Для обеспечения избирательных прав граждан, являющихся инвалидами по слуху, на 10 избирательных участках предоставлялись услуги сурдоперевода.

Для голосования слепых и слабовидящих избирателей было оборудовано 666 избирательных участков, на которых имелись лупы, тактильные указатели, аудиоинформаторы или иные специальные устройства, а также дополнительное освещение.

При организации и проведении выборов в органы местного самоуправления в 2022 году ТИК самостоятельно организовали издание специальных информационных материалов. На информационных стендах 306 УИК размещались материалы, выполненные крупным шрифтом.



Вместе с тем результаты мониторинга, проведённого Уполномоченным, по-прежнему свидетельствуют о недостаточной развитости доступной среды для маломобильных граждан на территории Иркутской области.

При выборочном посещении избирательных участков в Иркутском, Шелеховском и Усольском муниципальных районах, Уполномоченным и специалистами аппарата отмечены случаи размещения избирательных участков на вторых этажах зданий старой постройки, и, как следствие, с высокими лестничными пролетами, которые труднодоступны для граждан пожилого возраста и тем более, с ограниченными возможностями.

В отдельных случаях на входе в здание, крыльцо облицовано плиткой и не оборудовано перилами, что также, по наблюдениям специалистов аппарата Уполномоченного затрудняло передвижение граждан пожилого возраста с проблемами опорно-двигательного аппарата.

При входах в отдельные здания, в которых расположены избирательные участки, большое нарекание вызвали пандусы, либо сооруженные в виде временных настилов из досок, либо – кустарным способом под углом наклона, который не позволит инвалиду-колясочнику самостоятельно без угрозы своему здоровью воспользоваться им.



Безусловно, проблема доступности социально-значимых объектов является системной и связана в целом с проблемой развития инфраструктуры для маломобильных групп населения.

При этом следует отметить, что жалоб граждан на нарушение прав маломобильных групп населения на «горячую линию» Уполномоченному не поступало. Также, по результатам посещения избирательных участков специалистами аппарата Уполномоченного установлено, что всем маломобильным гражданам, выразившим намерения проголосовать, было организовано голосование вне помещения для голосования.

Однако это не обеспечивает целей по интеграции избирателей, являющихся инвалидами, в общественно-политическую жизнь,

Таким образом, проблему оборудования избирательных участков и помещений для голосования, главам муниципальных образований рекомендуется оставить на особом контроле в целях обеспечения условий для беспрепятственного доступа



к данным помещениям избирателей, являющихся инвалидами, включая избирателей, пользующихся креслами-колясками. Не допускать размещения избирательных участков на вторых этажах зданий.

10.2. Право на гражданство Российской Федерации, защита прав иностранных граждан и лиц без гражданства. Защита прав граждан на свободу передвижения, выбор места жительства

На территории Иркутской области постоянно и временно проживают граждане с различным правовым статусом¹.

Всего по состоянию на 1 января 2023 года на территории Иркутской области временно или постоянно проживало 10 285 иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывало 35 138 иностранных граждан и лиц без гражданства².

По информации Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области (далее – УВМ ГУ МВД) на территорию региона с 18 февраля 2022 года по 30 декабря 2022 года прибыло 490 человек с территории Украины, Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей.

При этом свобода передвижения, выбор места пребывания и жительства тесно связаны с реализацией других, не менее важных прав и свобод человека, в том числе права на пенсионное и социальное обеспечение, жилищных и трудовых прав, права на медицинское обслуживание и многих других.

Полноценная реализация вышеуказанных прав и свобод возможна только при соблюдении правил, устанавливающих порядок постоянного и временного проживания на территории Российской Федерации, включая наличие у граждан действующих документов, удостоверяющих их личность, и документов, подтверждающих легальность их нахождения в Российской Федерации.

В 2022 году граждане обращались к Уполномоченному за правовой помощью по вопросам, связанным с установлением их правового статуса на территории Российской Федерации, приобретением российского гражданства, о содействии в оформлении документов, удостоверяющих личность, а также по вопросам принятия территориальными органами по вопросам миграции решений о запрете на въезд в Российскую Федерацию.

Самой распространенной категорией обращений в 2022 году являлись обращения по проблематике оказания территориальными подразделениями УВМ ГУ МВД государственных услуг в сфере миграции.

Так к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в получении паспорта гражданина Российской Федерации обратился гр. В., которому на момент обращения исполнилось 39 лет и он ни разу не получал документ, удостоверяющий его личность.

¹ В соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными актами о правах человека, статьей 1 Закона 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», каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона. Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

² По официальной информации Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области.



Как установлено в ходе работы над обращением, кроме свидетельства о рождении, дубликат которого он получил только в 2022 году, иных документов у гражданина не имеется. Кроме того, при личной беседе с заявителем выявлен факт того, что гражданин испытывает сложности в чтении и практически не умеет писать.

Вместе с тем указанные обстоятельства, а также то, что гражданин В. находится в трудной жизненной ситуации, к сожалению, не были учтены на первичном приеме сотрудниками территориального подразделения УВМ ГУ МВД, в которое гр. В. обратился по вопросу получения паспорта. Ему не была оказана помощь в составлении необходимых документов, в том числе заявления на предоставление государственной услуги и автобиографии, как не были даны доступные для его восприятия разъяснения по процедуре получения документа.

Только после обращения Уполномоченного с ходатайством в УВМ ГУ МВД об оказании гр. В. правовой помощи и содействия в получении паспорта гражданина Российской Федерации территориальным подразделением указанного органа в максимально короткие сроки были проведены процедуры установления личности гр. В. и его правового статуса на территории Российской Федерации.

В начале января 2023 года гр. В. получил свой первый паспорт гражданина Российской Федерации.

В указанном случае формально сотрудниками территориального подразделения УВМ ГУ МВД процедурные нарушения при предоставлении государственной услуги по выдаче паспорта гражданина Российской Федерации не допущены, поскольку письменное заявление об оказании данной услуги от гражданина в уполномоченный орган не поступило.

Вместе с тем сотрудниками не обеспечено соблюдение принципа доступности обращения гражданина за предоставлением государственной услуги и ее предоставления, предусмотренного Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Также, в 2022 году в адрес Уполномоченного с просьбой о содействии в получении паспорта гражданина Российской Федерации обратилась гр-ка Н., статус которой невозможно было установить по причине отсутствия каких-либо документов удостоверяющих ее личность. Кроме того, заявитель не смогла сообщить гражданство родителей на дату своего рождения, а свидетельство о рождении у нее отсутствовало. В ходе работы над обращением было установлено, что родители заявителя приехали в Россию в советское время из республики Азербайджан. В связи с чем, несмотря на то, что гр-ка Н. родилась и постоянно проживала на территории России, у Уполномоченного возникли обоснованные сомнения в наличии у заявителя гражданства Российской Федерации.

После обращения Уполномоченного в УВМ ГУ МВД с ходатайством об оказании заявителю правовой помощи, уполномоченным органом были проведены необходимые процедуры в целях урегулирования вопроса с установлением статуса заявителя на территории Российской Федерации и последующего ее документирования.

При этом, как установлено при работе с заявителями, обстоятельства, послужившие причиной, по которой граждане длительное время не обращались в уполномоченный орган по вопросам миграции, достаточно разнообразны. В одних случаях это вызвано не владением информацией о порядке получения необходимой им государственной услуги, отсутствием у гражданина правоустанавливающих документов, в других – боязнью граждан быть депортированными из Российской Федерации или привлеченными к административной ответственности.

В ходе работы над обращениями Уполномоченным установлено то, что неединичными случаями является проживание граждан на территории Иркутской области по паспортам, выданным в советское время на территориях бывших союзных республик.

Например, гр. М., который обратился к Уполномоченному с просьбой о содействии в получении паспорта гражданина Российской Федерации, был убежден, что он является гражданином Российской Федерации, поскольку проживает в одном из населенных пунктов Иркутской области более 20 лет, имеет детей, являющихся гражданами Российской Федерации. В связи с ука-



занным, заявитель полагал, что должностными лицами территориального подразделения УВМ ГУ МВД, которые отказали ему в оформлении паспорта гражданина Российской Федерации, нарушены его права. Проблема с установлением статуса гр. М. затянулась на несколько лет.

После обращения Уполномоченного в УВМ ГУ МВД, с ходатайством об оказании заявителю правовой помощи, в отношении гр. М. проведены необходимые процедуры по урегулированию его статуса на территории Российской Федерации с целью дальнейшего приобретения им гражданства Российской Федерации.

Со схожей проблемой к Уполномоченному обратился заявитель М.Н., являющийся гражданином Украины, проживающий в Иркутской области с 1994 года по паспорту, выданному на территории Украинской ССР. В связи с ходатайством Уполномоченного, направленным в адрес УВМ ГУ МВД, уполномоченным органом, в отношении заявителя проведена процедура установления его личности, оказывается содействие в оформлении документов для легализации его проживания в Российской Федерации.

В ходе работы над обращением гр-ки Ц. выявлен факт нарушения ее прав, в связи некачественным оказанием государственной услуги по замене паспорта гражданина Российской Федерации (изменение установочных данных гражданина после заключения брака).

Как установлено, гр-ка Ц. обратилась с заявлением через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) с соответствующим заявлением. Территориальным органом УВМ ГУ МВД в предоставлении государственной услуги было отказано, в связи с возникшими у должностного лица, рассматривающего заявление, сомнениями в действительности ранее выданного паспорта гражданина Российской Федерации по причине отсутствия у нее гражданства Российской Федерации. При этом гр-ке Ц. дважды выдавался паспорт гражданина Российской Федерации по достижении 14 и 20 лет.

После обращения Уполномоченного с запросом в УВМ ГУ МВД материалы по гр-ке Ц. рассмотрены и по вновь открывшимся обстоятельствам 30 мая 2022 года вынесено заключение о признании заявителя гражданкой Российской Федерации, которое было направлено в территориальное подразделение, принявшее решение об отказе в предоставлении государственной услуги, для обеспечения документирования заявителя.

При рассмотрении отдельных обращений установлено, что граждане обращаются к Уполномоченному с просьбой о содействии по вопросам приобретения гражданства Российской Федерации, оформлению документов, удостоверяющих личность, либо до обращения в уполномоченный орган по вопросам миграции, либо после обращения с целью получения устной консультации, в ходе которой граждане не получили необходимую информацию в доступной для их понимания форме.

В указанных случаях заявителям Уполномоченным оказана консультативная правовая помощь, содержащая детальную информацию по порядку обращения за получением необходимой государственной услуги в сфере миграции.

На основании вышеизложенного Уполномоченный рекомендует:

УВМ ГУ МВД России по Иркутской области:

— поставить на особый контроль качество оказания государственных услуг в сфере миграции, обеспечение должностными лицами территориальных подразделений доступности предоставляемых гражданам услуг;

— организовать и провести мероприятия, направленные на информирование граждан, проживающих в Иркутской области без документов, удостоверяющих личность, либо по недействительным документам, о необходимости легализации своего правового статуса на территории Российской Федерации, получению соответствующих документов, путем обращения в уполномоченный орган по вопросам миграции, а также о порядке такого обращения.



В ходе работы над обращениями Уполномоченным выявлена проблема, связанная с принятием в отношении иностранных граждан, проживающих на территории Иркутской области, решения о неразрешении им въезда в Российскую Федерацию, территориальными подразделениями уполномоченного органа по вопросам миграции, функционирующими в других субъектах Российской Федерации.

К Уполномоченному обратилась гр-ка Республики Азербайджан с просьбой оказать ей помощь в связи с тем, что в отношении нее в 2020 году территориальным органом по вопросам миграции в городе Москве принято решение о не разрешении ей въезда в Российскую Федерацию по причине неоднократного (более трех раз) привлечения ее к административной ответственности. При этом заявитель проживает в населенном пункте Иркутской области, ее муж и двое несовершеннолетних детей, один из которых является малолетним, являются гражданами Российской Федерации. О том, что такое решение принято она узнала только в 2022 году, когда обратилась в территориальное подразделение по вопросам миграции по месту своего жительства в Иркутской области с целью приобретения гражданства Российской Федерации.

По результатам анализа документов, представленных заявителем, Уполномоченный пришел к выводу о том, что принятое в отношении гр-ки А. решение является незаконным и необоснованным, поскольку принималось исключительно по формальным основаниям, исходя из сведений, полученных посредством банка данных, без учета конкретных жизненных обстоятельств, что, несомненно, затрагивает право на уважение ее личной и семейной жизни, включая право на проживание со своим супругом, а также с несовершеннолетними детьми, нуждающимися в ее заботе и опеке, и имеющими устойчивую связь с Российской Федерацией.

Кроме того, установлено, что при вынесении решения должностными лицами не соблюдены требования Порядка³, утвержденного приказом МВД России от 8 мая 2019 года № 303, согласно которым при подготовке материалов для принятия решения о неразрешении въезда, в том числе учитывается наличие у иностранного гражданина или лица без гражданства членов семьи, являющихся гражданами Российской Федерации (подп. 3.1 п. 3). Однако вышеуказанные обстоятельства в мотивировочной части решения не отражены.

Выводы Уполномоченного нашли подтверждение в позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, из которых следует то, что для принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию уполномоченный орган должен установить и оценить, в том числе семейное положение иностранного гражданина и последствия принятого решения для его семейной жизни, а также должны учитывать обстоятельства, касающиеся длительности проживания иностранного гражданина в Российской Федерации, отношение к уплате российских налогов, наличие дохода и обеспеченность жильем на территории Российской Федерации, род деятельности и профессию, законопослушное поведение, обращение о приеме в российское гражданство. При этом уполномоченные органы обязаны избегать формального подхода при рассмотрении вопросов, касающихся, в том числе и неразрешения въезда в Российскую Федерацию⁴.

³ Порядок рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, а также форм решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятом в отношении него решении о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

⁴ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2022 года № 41-П, от 17 февраля 2016 года № 5-П, Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 6 июля 2016 года, кассационные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 07.02.2020 г. № 78-КА19-22, от 17.11.2021 № 41-КАД21-19-К4, от 20.07.2017 г. № 4-КГ17-31.



Реализуя право на обращение в суд с административным исковым заявлением в защиту прав и свобод человека и гражданина, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа (пункт 2 части 1 статьи 16 Закона Иркутской области от 2 апреля 2021 года № 23-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области») Уполномоченным подготовлен административный иск в защиту прав гражданки Республики Азербайджан. К сожалению, в связи поздним обращением заявителя к Уполномоченному, срок подачи административного иска истек, и в настоящее время ожидается решение районного суда города Москвы по заявлению Уполномоченного о восстановлении срока на подачу административного искового заявления.

Также за оказанием консультативной помощи к Уполномоченному обратилась гра-ка П., в отношении мужа которой, являющегося гражданином Узбекистана, территориальным органом по вопросам миграции города Москвы принято решение о неразрешении на въезд в Российскую Федерацию. После разъяснения положений законодательства в рамках оказания консультативной правовой помощи, гр-ка П. самостоятельно обратилась с административным исковым заявлением о признании незаконным решения территориального органа по вопросам миграции в районный суд города Москвы.

Как показал анализ судебной практики, аналогичные ситуации с вынесением решений территориальными органами в сфере миграции исключительно по формальным основаниям наблюдались и в других субъектах Российской Федерации.

Поскольку вышеизложенная проблема приводит к нарушению прав не только иностранных граждан, но и членов их семей, Уполномоченным был направлен запрос Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой с просьбой обратить особое внимание Министерства внутренних дел Российской Федерации на необходимость выработки правового механизма, направленного на недопустимость принятия решений о запрете въезда в Российскую Федерацию иностранным гражданам, исключительно по формальным основаниям без учета семейных и иных жизненных обстоятельств, которые, в свою очередь, возможно установить только по месту фактического нахождения иностранного гражданина на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Как сообщается Главным управлением по вопросам миграции МВД России в письме, направленном по результатам работы в рамках межведомственного взаимодействия федерального Уполномоченного и МВД РФ, при подготовке МВД России проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» обеспечено закрепление принципов индивидуализации и дифференцированности при принятии решений об ограничениях въезда в Российскую Федерацию. До принятия законопроекта территориальные органы МВД России ориентированы применять индивидуальный подход при принятии решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, в том числе с учетом личности иностранного гражданина, его семейного положения, обстоятельств, в связи с которыми иностранным гражданином были допущены нарушения.

Таким образом, позиция Уполномоченного была поддержана уполномоченным федеральным органом в сфере миграции.

В 2022 году на рассмотрении Уполномоченного были обращения, связанные с привлечением граждан к административной ответственности, в ходе которых были выявлены нарушения прав граждан. При этом нарушения были связаны с особенностями правового статуса граждан и объективными обстоятельствами, вызванными введением ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекцией COVID-19.

Так при плановом посещении в июле 2022 года ЦВСИГ УМВД России по Ангарскому городскому округу, Уполномоченному предоставлена информация о длительном нахождении (с мая 2022 года) в указанном центре 7 граждан Китайской Народной Республики, в отношении которых имеются вступившие в законную силу постановления о назначении административного



наказания в виде принудительного административного выдворения за пределы Российской Федерации и судебные определения о разъяснении порядка исполнения постановлений.

Из судебных определений следовало, что в связи с ограничительными мерами, введенными КНР по причине сложной эпидемиологической ситуации, всем пассажирам, вылетающим в КНР, необходимо пройти двойное ПЦР тестирование на COVID-19. При этом на сайте посольства КНР в качестве лаборатории, в которой необходимо сдавать ПЦР тесты за 48 часов до вылета в КНР, обозначена только клиника ФБУН ЦНИИ Эпидемиологии Роспотребнадзора в г. Москве.

В связи с указанным в судебных определениях разъяснено, что исполнение постановлений осуществляется путем помещения граждан КНР в ЦВСИГ ГУ МВД России по г. Москве до исполнения постановлений в части административного выдворения граждан КНР за пределы Российской Федерации.

Уполномоченным установлено, что ГУ МВД России по Иркутской области 19 мая 2022 года направлен запрос в ГУ МВД России по г. Москве об определении и согласовании возможной даты помещения граждан КНР в ЦВСИГ ГУ МВД России по г. Москве. В связи с запросом, от ГУ МВД России по г. Москве 26 мая 2022 года была направлена информация о том, что в связи с проведением капитального ремонта лимит размещения иностранных граждан ограничен и помещение граждан КНР в ЦВСИГ ГУ МВД России по г. Москве в текущий период не представляется возможным.

Таким образом, сложившаяся ситуация привела к тому, что граждане КНР были длительное время ограничены в свободе передвижения.

В целях решения вопроса Уполномоченным было направлено ходатайство об оказании содействия в выезде иностранных граждан в КНР, в адрес Уполномоченного по правам человека Российской Федерации Т.Н. Москальковой.

При взаимодействии федерального и регионального Уполномоченных по правам человека, Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации МВД России, ЦВСИГ УМВД России по Ангарскому городскому округу и Генерального Консульства Китайской Народной Республики в городе Иркутске в июле-августе 2022 года обеспечен выезд граждан КНР на родину.

Нестандартные ситуации, которые приводят к нарушениям прав граждан, возникают после принятия ими гражданства Российской Федерации. При этом в ряде случаев они вызваны пробелами правового регулирования в различных сферах общественных отношений.

Так в ходе работы над обращением гр. Д., выявлено, что после приобретения им гражданства Российской Федерации, заявитель не произвел замену иностранного водительского удостоверения, выданного в Республике Молдова, на российское, в связи с чем в отношении него должностными лицами ГИБДД вынесено постановление о назначении административного штрафа. У заявителя возникли сомнения в правомерности вынесенного постановления, поскольку в соответствии с пунктом 12 статьи 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» лица, постоянно или временно проживающие либо временно пребывающие на территории Российской Федерации, допускаются к управлению транспортными средствами на основании российских национальных водительских удостоверений, а при отсутствии таковых – на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений. За разъяснениями гр. Д. обратился к Уполномоченному.

В ходе работы над обращением Уполномоченным установлено, что постановлением Конституционного Суда РФ от 27 октября 2022 г. № 46-П пункт 12 статьи 25 вышеуказанного Федерального закона признан несоответствующим Конституции Российской Федерации в связи с отсутствием прямого нормативного указания на обязанность гражданина Российской Федерации обменять иностранное национальное водительское удостоверение на российское национальное водительское удостоверение, полученное им в бытность иностранным гражданином, при отсутствии указания на срок такого обмена.



В связи с указанным Уполномоченным имелись обстоятельства, исключаящие производство по делу об административном правонарушении в отношении гр. Д., в виде отсутствия события и состава административного правонарушения.

По результатам работы над обращением, в целях оказания правовой помощи гр. Д. Уполномоченным была подготовлена жалоба на постановление об административном правонарушении для обращения в суд.

Решением Куйбышевского районного суда г. Иркутска постановление ГИБДД о назначении административного наказания отменено, производство по делу об административном правонарушении прекращено за отсутствием состава административного правонарушения и в связи существенными процессуальными нарушениями. Таким образом, право гр. Д. восстановлено.

Следует отметить, что при мониторинге законопроектной деятельности Уполномоченным установлено, что проект федерального закона, направленный на устранение дефекта правового регулирования, который приводил к нарушению прав граждан, принявших гражданство Российской Федерации, при привлечении их к ответственности за нарушение правил дорожного движения, внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

10.3. О некоторых аспектах состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области

Одним из мероприятий, направленным на решение задач, связанных с укреплением общественной безопасности и снижением уровня преступности в Иркутской области, направленных на развитие социально-экономического развития региона⁵, является борьба с коррупцией.

Создание благоприятных условий для развития экономической активности населения в форме предпринимательства и самозанятости, включая благоприятную налоговую систему, защиту бизнеса от силового и коррупционного давления установлено, как одна из принципиальных задач указанной Стратегии.

В целях противодействия коррупции в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина Уполномоченный, в том числе отражает состояние дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области в ежегодном докладе по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области⁶.

В целях оценки уровня коррупции в Иркутской области в 2022 году, аппаратом Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области обеспечено проведение социологического исследования (далее – исследование)⁷.

По результатам проведенного в 2022 году исследования выявлено, что наибольшее число респондентов исследования (70,7%), в части «бытовой» коррупции, считают, что уровень коррупции в Иркутской области не изменился или стал меньше, в части «деловой» коррупции данный показатель равен 89,3%.

К наиболее часто встречающимся ситуациям, в которых был возможен факт коррупции, отмечены:

⁵ Закон Иркутской области от 10 января 2022 года № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года».

⁶ Статья 8 Закона Иркутской области от 13 октября 2010 года № 92-ОЗ «О противодействии коррупции в Иркутской области».

⁷ Исследование проведено в соответствии с методикой проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 года № 662.



1. Получение бесплатной медицинской помощи в поликлинике (анализы, прием у врача и др.), в больнице (серьезное лечение, операция, обслуживание и др.) – 13,5%;
2. ВУЗ (поступление, перевод из одного вуза в другой, экзамены и зачеты, диплом и др.) – 13,5%;
3. Урегулирование ситуации с автоинспекцией (получение прав, техосмотр, нарушение правил дорожного движения и др.) – 13,5%;
4. Жилплощадь (получение и (или) оформление права на неё, приватизация и др.) – 8,1%.

В жизненных ситуациях «дошкольные учреждения», «школа» – по 5,4% респондентов поняли, почувствовали, что без взятки, подарка проблему не решить.

Результаты опроса показали, что чаще всего гражданам приходилось давать взятку в следующих бытовых ситуациях:

1. Урегулирование ситуации с автоинспекцией – 5,6%;
2. Получение бесплатной медицинской помощи – 2,5%;
3. Школа – 2,2%;
4. Обращение за помощью и защитой в полицию – 1,7%;
5. Дошкольные учреждения – 1,3%;
6. Обращение в суд – 1,3%.

При этом 10,5% населения не осуждает взяточничество в регионе, остальные в той или иной степени осуждают и тех, кто дает, и тех, кто берет взятки.

Более половины опрошенных (52,5%) подтверждает, что руководство хочет и может эффективно бороться с коррупцией.

В части «деловой» коррупции 43,6% представителей организаций оценивают действия органов власти по противодействию коррупции как эффективные, в части «бытовой» коррупции 72,3% опрошенных считают, что власти делают для противодействия коррупции все возможное или делают много.

К сожалению, поскольку в 2022 году показатели социологического опроса рассчитаны от числа всех респондентов, включая тех, которые не попадали в коррупционные ситуации, а в 2021 году показатели рассчитывались исключительно от числа респондентов, попадавших в такие ситуации, провести объективное сравнение показателей за указанные периоды невозможно.

Между тем приведенные сведения подтверждают, что проблема коррупции в Иркутской области, по-прежнему, входит в число наиболее значимых для граждан.

В целях реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 годы⁸, указом Губернатора Иркутской области от 10 сентября 2021 года № 247-уг внесены изменения в План противодействия коррупции в Иркутской области⁹, в соответствии с которым исполнительным органам государственной власти Иркутской области поручено, а органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, иным государственным органам Иркутской области рекомендовано обеспечить корректировку действующих антикоррупционных программ (планов противодействия коррупции).

Согласно информации, размещенной на официальном портале Иркутской области, всеми исполнительными органами государственной власти Иркутской области

⁸ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 года № 478.

⁹ Утвержден указом Губернатора Иркутской области от 19 января 2021 года № 18-уг.



в 2022 году внесены изменения в планы противодействия коррупции, а также утверждены карты коррупционных рисков.

В течение 2022 года на системной основе проводились заседания комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области. Предметом рассмотрения на заседаниях являлась информация по вопросам профилактики коррупционных правонарушений в наиболее коррупционноёмких сферах, в том числе реализацией на территории Иркутской области национальных проектов «Жилье и городская среда», «Здравоохранение», подпрограммы «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей» на 2019–2024 годы, программы «Доступное жильё» на 2019–2024 годы, и другие.

Кроме того, данной комиссией в 2022 году были поставлены на контроль отдельные вопросы в сфере государственных и муниципальных закупок, строительства и дорожного хозяйства, топливно-энергетического комплекса, коммунального хозяйства, и т.п.

Одним из базовых принципов противодействия коррупции в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Изучение интернет-ресурсов государственных и муниципальных органов Иркутской области показывает, что данный принцип соблюдается в достаточной мере. На портале Иркутской области имеется раздел «Противодействие коррупции», в котором аккумулирована вся информация о реализации в Иркутской области антикоррупционной политики, в том числе тексты отдельных законодательных и нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, памятки, формы документов (для заполнения государственными гражданскими служащими Иркутской области), методические материалы, информация о проведении антикоррупционной экспертизы, о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Иркутской области и урегулированию конфликта интересов. Обращает внимание наличие значительного числа материалов по результатам методических семинаров, проведенных Управлением по профилактике коррупционных правонарушений, в форме доступных для изучения презентаций.

В свою очередь на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти Иркутской области, иных государственных органов, размещена информация о предоставленных должностными лицами сведениях о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Кроме того, на сайтах исполнительных органов государственной власти Иркутской области размещены рубрики: обратная связь /сообщить о коррупции / телефон доверия/ горячая линия по вопросам противодействия коррупции/графики личного приема граждан и представителей организаций по вопросам противодействия коррупции.

С 2022 года на сайтах указанных органов размещается информация о привлечении должностных лиц к ответственности за коррупционные правонарушения, что позволяет отслеживать наиболее часто совершаемые государственными гражданскими служащими Иркутской области коррупционные правонарушения, выявлять публичные органы с высоким уровнем коррупционных рисков, в том числе в целях проведения профилактических мероприятий.

Вместе с тем мониторинг официальных сайтов государственных органов Иркутской области показал то, что не все государственные органы Иркутской области поддерживают информацию, размещаемую в разделе «Противодействие коррупции» в актуальном состоянии. В частности, в отдельных случаях не размещаются обновленные планы противодействия коррупции и сведения о проведенных мероприятиях по профилактике



коррупции, о работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

В связи с чем руководителям органов государственной власти Иркутской области Уполномоченным рекомендуется проводить систематический мониторинг информации, размещаемой на официальных сайтах, в целях её поддержания в актуальном состоянии.

Обеспечение исполнения законодательства о противодействии коррупции остается одним из ключевых направлений работы всех властных структур региона, в том числе надзорной деятельности органов прокуратуры.

В 2022 году в регионе осуществлялся контроль соблюдения лицами, замещающими государственные должности Иркутской области, должности государственной гражданской службы Иркутской области и муниципальные должности, требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов (далее – требования), в том числе за привлечением таких лиц к ответственности в случае их несоблюдения.

За 2022 год в отношении 58 государственных гражданских служащих (за 2021 год – 82) применены меры ответственности за коррупционные правонарушения. Из сведений о ходе реализации мер противодействия коррупции в органах местного самоуправления Иркутской области, размещенных на официальном портале Иркутской области, количество служащих органов местного самоуправления, привлеченных к дисциплинарной ответственности за 2022 год составило 132 (за 2021 год – 225).

По данным прокуратуры Иркутской области, в 2022 году прокурорами выявлено 1523 (в 2021 году – 2162) нарушения коррупционной направленности, для устранения которых принесено 87 (2021–51) протестов, предъявлено 69 исков (в 2021 году – 49), внесено 521 (в 2021 году – 678) представление. По актам прокурорского реагирования возросло число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений – 954 (в 2021 году – 829) лица, к административной ответственности – 54 (в 2021 году – 32).

По информации прокуратуры Иркутской области в 2022 году значительным оставалось количество нарушений, связанных с обязанностью представления государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указанных лиц, а также членов их семей – 1548 (в 2021 году – 1469).

По указанным фактам внесено 225 (в 2021 году – 266) представлений, по результатам их рассмотрения 745 (в 2021 году – 667) должностных лиц привлечено к ответственности, в том числе 156 (в 2021 году – 107) федеральных государственных служащих, 29 (в 2021 году – 37) государственных служащих Иркутской области, 401 (в 2021 году – 391) муниципальный служащий, 30 (в 2021 году – 12) лицо, замещающее муниципальную должность, и 129 (в 2021 году – 120) иных должностных лиц. В результате принятых прокурорами мер 5 (в 2021 году – 14) должностных лиц уволены в связи с утратой доверия.

При этом 404 лица допустили нарушение, связанное исключительно с неотражением (неполным отражением) сведений о счетах, открытых в банках и иных кредитных организациях. Их доля от общего числа нарушений, связанных с представлением неполных (недостовверных) сведений – 26%. Также характерными для региона является неполное представление сведений о находящимся в собственности имуществе и о размере дохода, полученного в отчетном периоде.



В связи с вышеизложенным положительной оценки заслуживает деятельность отдельных исполнительных органов государственной власти Иркутской области по организации мероприятий, направленных на разъяснение государственным гражданским служащим Иркутской области положений антикоррупционного законодательства.

Кроме того, в сводном отчете Правительства Иркутской области о принятии мер по вопросам, обозначенным в ежегодном докладе Уполномоченного за 2021 год (далее – Сводный отчет) указано на то, что распоряжением Губернатора Иркутской области от 16 сентября 2022 года № 267-р внесены изменения в План мероприятий по повышению законности и правопорядка в Иркутской области, который предусматривает комплекс дополнительных мер по антикоррупционному просвещению на 2022 год. Это и дистанционное обучение, и тестирование государственных гражданских служащих Иркутской области и муниципальных служащих Иркутской области, деловая игра, тренинг, круглый стол и другие по вопросам противодействия коррупции, приуроченные к Международному дню борьбы с коррупцией, организованы семинарские занятия в целях подготовки к декларационной кампании 2022 года для должностных лиц исполнительных органов государственной власти Иркутской области, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, и глав муниципальных образований, а также запланирован ряд мероприятий на 2023 год.

Говоря о состоянии дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области, важно также отметить следующее.

По информации прокуратуры Иркутской области в результате совместных скоординированных действий органов правоохраны в Иркутской области в 2022 году удалось добиться роста на 58% количества выявленных преступлений коррупционной направленности с 316 в 2021 году до 499 в 2022 году. Так по информации прокуратуры Иркутской области факт получения взяток в 2022 году выявлен 101 (в 2021 году – 59), дачи взяток – 69 (в 2021 году – 37), посредничества во взяточничестве – 25 (в 2021 году – 4), коммерческих подкупов – 43 (в 2021 году – 8). При этом существенно возросло количество выявленных фактов получения взяток в значительном и особо крупном размерах в 2022 году на 166% (в 2021 году – на 44%).

Органами следствия в 2022 году возбуждено 366 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности (в 2021 году – 345), в суды для рассмотрения по существу с обвинительным заключением направлено 179 уголовных дел (в 2021 году – 158).

По окончанным уголовным делам размер причиненного вреда составил 858 740 тыс. рублей. Органами следствия изъято имущества на сумму 1 549 тыс. рублей, добровольно погашен ущерб на сумму 48 827 тыс. рублей. Стоимость имущества (в том числе суммы денежных средств), на которое наложен арест, составила 340 070 тыс. рублей.

По данным Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области в 2022 году в производстве следственных органов находилось 390 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности (в 2021 году – 342). В суд направлено 133 уголовных дела указанной категории (в 2021 году – 107). Прекращено по нереабилитирующим основаниям – 2 уголовных дела (в 2021 году – 6).

По информации начальника Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по Иркутской области, представленной на «круглом столе», посвященном Международному дню борьбы против коррупции, состоявшемся в пресс-центре газеты «Областная» 6 декабря 2022 года, в 2022 году возбуждено 351 уголовное дело о коррупционном преступлении (в 2021 году – 297), рост составил около 20%. Сферы, наиболее подверженные коррупционным преступлениям – государственное и муниципальное управление, жилищно-коммунальное хозяйство (10% от общего числа коррупционных преступлений), здравоохранение, строительство, лесное



хозяйство. Рост выявленных взяток по всем коррупционным делам составил 40% или 118 фактов взяток (в 2021 году – 84). Общая сумма взяток составила 241 млн. рублей. Средняя сумма взятки выросла в 2,5 раза и составила более 2 млн. рублей в 2022 году (в 2021 году – 800 тыс. рублей)¹⁰.

При этом в Сводном отчете, а также информационных письмах прокуратуры Иркутской области, информации ГУ МВД России по Иркутской области отмечается положительная динамика выявления и раскрытия правонарушений коррупционной направленности.

В ходе анализа вышеуказанной информации Уполномоченным проведен мониторинг информации о состоянии дел в сфере противодействия коррупции за 2022 год, размещенной на официальных сайтах органов прокуратуры Сибирского федерального округа (далее – СФО), который показал, что в преимущественном числе регионов, напротив наблюдается тенденция к снижению показателей уровня преступности по составам коррупционной направленности.

Так в Кемеровской области органами прокуратуры выявлено 285 преступлений коррупционной направленности, что на 14,4% ниже, чем в 2021 году (333 преступления). Количество уголовных дел в сфере противодействия, возбужденных по инициативе прокурора, в Республике Алтай снизилось на 18,18%, в Алтайском крае – на 50%, в Новосибирской области на 47,6%.

По результатам сравнительно-правового анализа динамики уровня преступлений коррупционной направленности в различных регионах СФО, Уполномоченным усматривается необходимость усиления профилактической составляющей в работе правоохранительных органов Иркутской области в сфере противодействия коррупции.

В связи с чем, Уполномоченным в целях снижения уровня коррупционных правонарушений в регионе, рекомендуется повысить эффективность профилактических мероприятий в сфере противодействия коррупции, проводимых органами публичной власти, а также правоохранительными органами, функционирующими на территории Иркутской области.

Уполномоченным обращено внимание на реализацию в Иркутской области такой меры профилактики коррупции как антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, поскольку коррупциогенность в правовом регулировании является одной из предпосылок, влекущих нарушение прав и свобод граждан при применении нормативных правовых актов органами публичной власти и их должностными лицами.

Из информации о мониторинге реализации мероприятий по противодействию коррупции, размещенной на официальном портале Иркутской области, в 2022 году проведена антикоррупционная экспертиза:

- 2651 проектов правовых актов органов государственной власти Иркутской, в которых выявлено 18 и впоследствии исключено 15 коррупциогенных факторов (в 2021 году – 2594/38);
- 28641 проектов муниципальных правовых актов, в которых выявлено и впоследствии исключено 168 коррупциогенных факторов (в 2021 году 17941/237);
- 1156 правовых актов органов государственной власти Иркутской, в которых выявлен 1 коррупциогенный фактор (в 2021 году – 1068/0);

¹⁰ <https://www.ogirk.ru/2022/12/07/o-borbe-protiv-korrupcii-jeksperty-oblastnoj/>



- 13752 муниципальных правовых актов, в которых выявлено и впоследствии исключено 66 коррупционных факторов (в 2021 году – 8736/60).

По информации прокуратуры Иркутской области, в 2022 году выявлено 324 нормативных правовых акта с коррупционными факторами (в 2021 году – 268), в целях их устранения внесено 324 акта прокурорского реагирования (в 2021 году – 269). В соответствии с федеральным законодательством приведено 302 нормативных правовых актов (в 2021 году – 256).

В Ежегодном докладе Уполномоченного за 2021 год содержались рекомендации о необходимости активизации взаимодействия прокуратуры Иркутской области, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы, как при разработке проектов правовых актов, так и проведении мониторинга их правоприменения, а в отношении муниципальных нормативных правовых актов – при проведении правовой экспертизы в рамках реализации государственного полномочия по ведению областного регистра таких актов.

В Сводном отчете представлена информация о реализации в целях повышения качества нормативных правовых актов органами публичной власти Иркутской области и государственных учреждений, в том числе на уровне муниципальных образований, значительного количества мероприятий. Вместе с тем вышеуказанная статистика показывает, что данное направление нуждается в дальнейшем повышенном внимании со стороны субъектов, осуществляющих функции по подготовке и правовой экспертизе региональных и муниципальных правовых актов.



11. Право на бесплатную юридическую помощь

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, а в определенных случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, юридическая помощь оказывается бесплатно (часть 1 статьи 48).

Юридическая помощь выступает одним из важнейших правовых средств, необходимым элементом механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Обеспечение доступности квалифицированной юридической помощи — одна из важнейших социальных задач государства.

В развитие вышеуказанных положений Конституции Российской Федерации принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 324-ФЗ), которым установлены основные гарантии реализации гражданами прав на бесплатную квалифицированную юридическую помощь.

За более чем десятилетнее действие Федерального закона № 324-ФЗ и сформированной на его основе системы бесплатной юридической помощи накопился целый комплекс проблемных вопросов, которые требуют решения с использованием механизмов как правового, так и организационного характера.

В связи с указанным, 2022 год можно считать переломным этапом в совершенствовании государственной политики в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, в том числе посредством внедрения в систему оказания бесплатной юридической помощи новых технологий.

В частности с 20 декабря 2022 года в Иркутской области, а также в некоторых других субъектах Российской Федерации в экспериментальном режиме начала работать информационная система «Правовая помощь», созданная Минюстом России при участии МВД России, Минцифры России и органов исполнительной власти регионов¹.

Предполагается, что одним из основных компонентов Государственной платформы бесплатной юридической помощи Минюста России станет Единый портал правового просвещения и бесплатной юридической помощи ВПРАВЕ.РФ, работающий во взаимодействии с Единым порталом государственных и муниципальных услуг и другими информационными системами.

Целью указанной информационной системы является значительное увеличение количества граждан, реализующих свое право на получение гарантированной квалифицированной бесплатной юридической помощи. Порталом уже в настоящее время в тестовом режиме может воспользоваться любой гражданин для получения актуальной правовой информации.

Полнота информации достигается за счет постоянно обновляемой нормативно-правовой базы, предоставления шаблонов документов, информационных статей, ответов на часто задаваемые вопросы, а также наличия удобной навигации с учетом жизненных ситуаций. При этом граждане, имеющие в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ право на получение бесплатной юридической помощи, смогут

¹ <https://minjust.gov.ru/ru/events/49231/>



связаться с квалифицированными юристами и получить консультации, в том числе дистанционно.

В 2023 году на федеральном уровне планируется законодательно закрепить создание ФГИС «Правовая помощь» и масштабировать информационную систему на все регионы Российской Федерации, что позволит обеспечить граждан бесплатной юридической помощи во всех уголках нашей страны.

Кроме того, 26 декабря 2022 года вступили в силу изменения в Федеральный закон № 324-ФЗ, направленные на совершенствование организационного блока оказания бесплатной юридической помощи гражданам.

Так расширены полномочия Минюста России в части методического обеспечения и мониторинга деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи и правовому просвещению населения юридических клиник, которые в соответствии с внесенными изменениями в Федеральный закон № 324-ФЗ в настоящее время могут создавать не только образовательные организации высшего образования, но и научные организации. При этом формирование списка юридических клиник будет осуществлять Минюст России с обеспечением его размещения на своем официальном сайте в информационно-коммуникационной сети «Интернет».

Также на законодательном уровне закреплена обязанность всех участников государственной и негосударственной системы бесплатной юридической помощи по представлению в Минюст России информации об оказании гражданам бесплатной юридической помощи и о правовом просвещении населения для проведения мониторинга деятельности по оказанию гражданам бесплатной юридической помощи, что, безусловно, поможет выявлению системных проблем при оказании такой помощи, и выработке механизмов по их оперативному решению, в том числе посредством нормотворческих инициатив.

Значительным шагом в направлении модернизации системы бесплатной юридической помощи является то, что приказом Минюста России от 19 августа 2022 года № 167 утверждены перечень участников государственной и негосударственной систем для оказания бесплатной юридической помощи с применением электронных сервисов и порядок взаимодействия участников государственной и негосударственной систем для оказания бесплатной юридической помощи с применением электронных сервисов и информационных систем.

В частности в указанный перечень включены не только органы публичной власти и управления внебюджетными фондами, но и государственные юридические бюро, адвокаты, нотариусы, юридические клиники, негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Согласно Порядку в целях функционирования системы для оказания бесплатной юридической помощи с применением электронных сервисов осуществляется взаимодействие участников государственной и негосударственной систем для оказания бесплатной юридической помощи с элементами инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, с:

- единой системой межведомственного электронного взаимодействия;
- Единой государственной информационной системой социального обеспечения;
- федеральной государственной информационной системой «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;



- иными информационными ресурсами участников информационного взаимодействия.

Вышеназванные новеллы правового регулирования направлены на повышение эффективности направления уведомлений, запросов и информации, обмена сообщениями, а также обеспечения полноты и достоверности информации, предоставляемой и получаемой, в том числе в рамках информационного взаимодействия участников бесплатной юридической помощи.

Кроме того, в декабре 2022 года Минюст России анонсировал новые направления развития бесплатной юридической помощи, включающие в себя в том числе, необходимость разработки стандарта оказания бесплатной юридической помощи, кодекса профессиональной этики ее участников, а также механизмов контроля за их исполнением. Также, Минюстом России предлагается разработать знак качества, символ бесплатной юридической помощи, который смогут использовать только участники системы, соблюдающие эти стандарты.

Наиболее значимой инициативой Минюста России является исключение из Федерального закона № 324-ФЗ перечня оснований для оказания гражданам бесплатной юридической помощи. Соответствующий законопроект находится в стадии разработки.

В настоящее время Федеральным законом № 324-ФЗ установлены категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, а также случаи оказания такой помощи. Таким образом, конструкция указанного Федерального закона предполагает соблюдение двух условий, при которых гражданин вправе обратиться за получением бесплатной юридической помощи: принадлежность гражданина к определенной категории и возникновение у него жизненной ситуации, с которой связывается право на получение помощи.

Как отметил министр юстиции Российской Федерации, «сегодня выпускник детского дома не может получить бесплатную консультацию, например, как открыть своё дело, стать индивидуальным предпринимателем. Этот пробел нужно восполнить. Гражданин должен иметь возможность обратиться по любым правовым вопросам. Исключения могут быть сделаны лишь для отдельных сфер, например, в части вопросов обеспечения государственной безопасности»².

Все вышеуказанные организационно-правовые меры окажут положительное влияние на развитие региональной системы бесплатной юридической помощи, *но в тоже время потребуют дополнительных ресурсов, в том числе подготовки высококвалифицированных специалистов в области права.*

В Иркутской области областная государственная система бесплатной юридической помощи была сформирована в 2012 году в соответствии с Законом Иркутской области от 6 ноября 2012 года № 105-ОЗ «Об обеспечении оказания юридической помощи в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 105-ОЗ) и продолжает поступательно развиваться.

Так Иркутская область относится к субъектам Российской Федерации, в котором в 2022 году в экспериментальном режиме начала работать информационная система «Правовая помощь», созданная Минюстом России, а также в котором успешно функционирует Государственное юридическое бюро по Иркутской области в форме государственного областного казенного учреждения (далее – Госюрбюро по Иркутской области). С апреля 2022 года в Иркутской области функционируют выездные (мобильные) пункты по оказанию бесплатной юридической помощи, на базе специально

² https://rapsinews.ru/legislation_news/20221201/308524501.html



оборудованного автомобиля. Позитивным является и то, что Иркутская область уже не один год занимает второе место среди субъектов Сибирского федерального округа по дополнительным гарантиям реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи.

Уполномоченным положительно оценивается деятельность участников областной системы бесплатной юридической помощи по правовому информированию и правовому просвещению, в направлении, которое было предметом критической оценки в Ежегодном докладе Уполномоченного за 2021 год.

Из информации, предоставленной уполномоченным органом, в 2022 году о возможности получения бесплатной юридической помощи было размещено 10863 материала, что в сравнении с 2021 годом (3856 материалов) показывает их существенный рост. Госюрбюро по Иркутской области размещено 1173 материала (в 2021–120 материалов).

При этом по рекомендации Уполномоченного в рамках Ежегодного доклада за 2021 год, существенно изменен формат такой деятельности с учетом того, что для отдельных слоев населения (граждане пожилого возраста, малоимущие и т.д.) низкую эффективность показало информирование через сеть «Интернет», социальные сети.

Анализ работы Уполномоченного по рассмотрению обращений граждан, правовому просвещению в сфере оказания им бесплатной юридической помощи, указывает на то, что в Иркутской области сохраняется высокий уровень потребности различных категорий населения в квалифицированной юридической помощи.

Об этом свидетельствует опыт и других участников областной системы бесплатной юридической помощи. Так, например, в 2022 году в Госюрбюро по Иркутской области чаще всего обращались:

- инвалиды всех групп (2971 случай);
- неработающие пенсионеры (2631 случай);
- малоимущие граждане (1458 случаев);
- одинокие родители (1172 случая);
- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (981 случай);
- граждане, имеющие трех и более детей (836 случаев);
- граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации (370 случаев);
- ветераны труда (334 случая)³.

По обобщенным сведениям, предоставленным уполномоченным органом, всеми участниками областной системы бесплатной юридической помощи в 2022 году такая помощь оказана 69771 гражданину, в частности:

- исполнительными органами государственной власти Иркутской области – 44769;
- Госюрбюро по Иркутской области – 11123, из них обособленными подразделениями Госюрбюро по Иркутской области: в Иркутском 1886, Нижнеудинском – 1695, Усть-Илимском – 1699, Усть-Кутском – 1669, Усть-Ордынском – 1200, Черемховском – 1298, Тулунском – 1432. В новых обособленных подразделениях, созданных в 2022 г.: Братском – 120, Тайшетском – 94;
- адвокатами – 795;
- Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области – 1671;
- Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Иркутской области – 840;
- государственным учреждением «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Иркутской области» – 5676;

³ <https://irkobl.ru/sites/mirsud/2569895/>



- государственным учреждением «Иркутский областной многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» – 369.

При этом правовое консультирование в устной форме оказано 40 808 гражданам, в письменной форме – 24 898, для 5 692 граждан составлены документы правового характера. 731 раз осуществлено представительство интересов граждан в судах, государственных и муниципальных органах и организациях.

Согласно статистическим данным Уполномоченного, на его рассмотрении в 2022 году находилось 2706 обращений граждан, что лишь немногим меньше, чем в 2021 году. В разрезе жизненных ситуаций юридическая помощь оказана в 4528 случаях.

За 8 месяцев работы мобильной приемной Госюрбюро по Иркутской области совершено 38 выездов. Бесплатную юридическую помощь получили 339 человек. Специалисты Госюрбюро по Иркутской области в 2022 году посетили также населенные пункты Аларского, Качугского, Нижнеудинского, Ольхонского, Слюдянского и Эхирит-Булагатского районов, в которых отсутствуют подразделения Госюрбюро⁴.

Уполномоченным, который также практикует личный прием граждан, организовывая выезды в удаленные районы Иркутской области, положительно оценивается внедрение на систематической основе в деятельность Госюрбюро по Иркутской области приемов граждан с использованием мобильных пунктов оказания бесплатной юридической помощи. В связи с указанным, в 2023 году Уполномоченным запланированы совместные согласованные выезды для приема жителей отдаленных населенных пунктов нашей области в целях оказания бесплатной юридической помощи специалистов аппарата Уполномоченного и сотрудников Госюрбюро по Иркутской области.

Между тем, несмотря, на внедрение новых методов при оказании бесплатной юридической помощи, Уполномоченным *отмечается продолжающееся снижение количества граждан, которым оказана бесплатная юридическая помощь участниками областной системы бесплатной юридической помощи*. Так в 2020 году всеми субъектами областной системы бесплатной юридической помощи такая помощь была оказана 88 200 гражданам, в 2021–80 075, в 2022–2022 году – 69 771.

На основе информации уполномоченного органа, тенденция к снижению числа граждан, которым в 2022 году оказана бесплатная юридическая помощь, установлена в деятельности исполнительных органов государственной власти (в 2021–56 259), адвокатов (2021–918), государственного учреждения «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Иркутской области» (2021–7533).

В Ежегодном докладе за 2021 год Уполномоченным уже обращалось внимание на указанную ситуацию, но, к сожалению, анализ причин и условий, которые повлекли такое снижение, в информации, предоставленной уполномоченным органом за 2022 год, не отражения не нашли.

Вместе с тем при очевидной высокой востребованности у населения квалифицированной юридической помощи Уполномоченный полагает, что указанный аспект требует дополнительной проработки при участии всех участников областной системы бесплатной юридической помощи.

Как указывает в своем Ежегодном докладе Адвокатская палата Иркутской области за 2022 год в условиях возрастающей потребности населения Иркутской области в получении бесплатной юридической помощи имеется потребность в увеличении финансирования из областного бюджета с 2 552 205 рублей до не менее чем 3 000 000 рублей.

В Ежегодном докладе за 2021 год Уполномоченным в качестве одной из причин отказа адвокатов участвовать в системе бесплатной юридической помощи обращал

⁴ <https://irkobl.ru/sites/mirsud/2350923/>



внимание на недостаточный уровень финансирования услуг адвокатов за счет субсидий из областного бюджета. К сожалению, в 2022 году рекомендация Уполномоченного о рассмотрении возможности повышения размера субсидий из областного бюджета по обеспечению адвокатами бесплатной юридической помощи в Иркутской области, что позволило бы привлечь большее количество адвокатов к участию в системе бесплатной юридической помощи, Правительством Иркутской области учтена не была.

Как итог, прирост числа адвокатов, включенных в список адвокатов, участвующих в программе по оказанию бесплатной юридической помощи, на январь 2023 года (164) в сравнении с январем 2022 года (161) составил 3 адвоката.

В связи с указанным Уполномоченным Правительству Иркутской области повторно рекомендуется проработать вопрос о дополнительном финансировании деятельности адвокатов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

Кроме того, учитывая возросший объем нагрузки на работников Госюрбюро по Иркутской области, в том числе за счет работы мобильной приемной, Правительству Иркутской области и уполномоченному органу рекомендуется обратить внимание на необходимость расширения штата государственного учреждения, а также рассмотреть возможность повышения размера заработной платы специалистов, что минимизирует процесс систематического оттока квалифицированных юристов, работающих Госюрбюро по Иркутской области.

Также поскольку по информации, предоставленной Уполномоченному Госюрбюро по Иркутской области, имеется потребность в повышении квалификации работников данного государственного учреждения не реже одного раза в три года, уполномоченному органу рекомендуется принять меры по организации получения работниками Госюрбюро по Иркутской области дополнительного образования.

Госюрбюро по Иркутской области в информации, представленной Уполномоченному, сообщает о необходимости создания дополнительных подразделений Бодайбинском, Киренском или Катангском районах Иркутской области, поскольку граждане, проживающие в северных районах Иркутской области, существенно ограничены в реализации своего права на бесплатную юридическую помощь.

В 2022 году Госюрбюро по Иркутской области частично компенсировало сложившуюся ситуацию открытием новых обособленных подразделений в Братске и Тайшете, а также работой мобильных приемных. Вместе с тем по информации Госюрбюро по Иркутской области, организация выездных мероприятий в населенные пункты северных территорий осложнена их сложной транспортной доступностью.

В связи с указанным, Уполномоченным Правительству Иркутской области, уполномоченному органу рекомендуется продолжить работу по созданию дополнительных обособленных подразделений в северных районах Иркутской области.

Несмотря на то, что рекомендации Уполномоченного, сформулированные в Ежегодном докладе за 2021 год, по внесению изменений в Закон Иркутской области № 105-оз, направленных на расширение категорий граждан, которым должна быть гарантирована бесплатная юридическая помощь, а также случаев ее оказания, не нашли поддержки Правительства Иркутской области и уполномоченного органа, в 2022 году указанная проблематика оставалась на контроле Уполномоченного.

При этом, предложенные в Ежегодном докладе за 2021 года изменения, исходя из анализа обращений граждан, рассмотренных Уполномоченным в 2022 году, сохраняют свою актуальность. Кроме того, Уполномоченный обращает внимание на то, что



изменения направленные на усиление гарантий в сфере предоставления бесплатной юридической помощи, не вносились в Закон Иркутской области № 105-ОЗ, с 2019 года.

Вместе с тем к настоящему времени в обществе сложились новые потребности, связанные с экономическими и социальными проблемами населения.

Так в дополнительной правовой поддержке нуждаются члены семей граждан, призванных на военную службу по мобилизации, которые столкнулись с целым спектром проблем, решение которых требует помощи квалифицированных юристов. В их числе: вопросы, связанные с получением социальных выплат, защитой жилищных и наследственных прав, споры с кредитными организациями и другие.

В связи с ухудшением ситуации с платежеспособностью населения Иркутской области, Уполномоченным в течение 2022 года неоднократно оказывалась консультативная правовая помощь гражданам по вопросам банкротства физических лиц в досудебном и судебном порядке. При этом, на необходимость закрепления в Законе Иркутской области № 105-ОЗ в качестве дополнительного случая оказания бесплатной юридической помощи вопроса о признании гражданина банкротом во внесудебном порядке также указано в информации, представленной уполномоченным органом.

В связи с указанным, Правительству Иркутской области, уполномоченному органу рекомендуется рассмотреть вопрос об инициировании изменений в Закон Иркутской области № 105-ОЗ.

Кроме того, уполномоченному органу рекомендуется при содействии всех участников областной системы бесплатной юридической помощи организовать подготовку сводных предложений по категориям граждан, которым необходима бесплатная юридическая помощь, а также случаев, при наличии которых она должна быть оказана, и на его основе организовать обсуждение в части внесения изменений в Закон Иркутской области № 105-ОЗ в рамках научно-практического мероприятия при участии, в том числе участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи, функционирующих на территории Иркутской области.







12. Деятельность Уполномоченного по совершенствованию законодательства, правовому просвещению, взаимодействию с органами власти и институтами гражданского общества

12.1. Совершенствование законодательства о правах и свободах человека и гражданина

Защита прав и законных интересов граждан осуществляется Уполномоченным также посредством реализации права законодательной инициативы.

Совершенствование законодательства является одним из наиболее эффективных способов защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку затрагивает интересы неопределенного круга лиц.

В 2022 году Уполномоченным было принято участие в 47 заседаниях комитетов и рабочих группах Законодательного Собрания Иркутской области, подготовлено заключений на 58 проектов законов Иркутской области, внесено в рамках законодательной инициативы 2 проекта закона, внесены поправки к 6 проектам закона, направлено 8 предложений по совершенствованию иных правовых актов Иркутской области.

В случае выявления в правовых актах Иркутской области недостатков или пробелов, влекущих, по мнению Уполномоченного, нарушение прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный направляет предложения по их совершенствованию в соответствующие компетентные органы, а при необходимости самостоятельно выступает с законодательной инициативой.

В 2022 году Уполномоченным в рамках законодательной инициативы внесен Закон Иркутской области «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий военнослужащих в Иркутской области».

Цель принятого Закона – исправить социальную несправедливость в отношении граждан, которые в соответствии с федеральным законодательством не смогли получить статус ветеранов боевых действий в связи с тем, что они при прохождении военной службы выполняли задачи во временные периоды и на территориях, которые не вошли в федеральный перечень.

В настоящее время право на дополнительные меры социальной поддержки получают проживающие на территории Иркутской области военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), не относящиеся к категориям ветеранов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В качестве дополнительных мер социальной поддержки принятым Законом предусмотрены ежемесячная денежная выплата в размере 3500 рублей, денежная компенсация 50 процентов расходов на оплату жилого помещения, а при наличии медицинских



показание обеспечение путевками на санаторно-курортное лечение на территории Иркутской области.

Также Уполномоченным были внесены социально значимые поправки к следующим проектам законов:

- О внесении изменений в статьи 2 и 6 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей в Иркутской области», которыми была предусмотрена возможность обеспечения путевками детей в организации, обеспечивающие отдых и оздоровление детей, чьи законные представители состоят в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями;
- О внесении изменений в Закон Иркутской области «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», предусматривающие приведение положения проекта закона в соответствие с федеральным законодательством и исключающие условия совместного проживания детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа с лицами, проживающих на любом законном основании в жилом помещении, нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма либо собственником которого являются дети-сироты, в целях установления факта невозможности их проживания в таких жилых помещениях;
- О внесении изменений в закон Иркутской области «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в Иркутской области», направленная на предоставление права семье с единственным родителем ребенка (детей) на получение государственной социальной помощи на основании социального контракта в случае, если второй родитель признан безвестно отсутствующим.

Уполномоченным также ведется работа по совершенствованию федерального законодательства.

Так Уполномоченным было направлено письмо в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с просьбой инициировать внесение изменений в Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», предусматривающие возможность детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшимся без попечения родителей, уже получившим образование по профессии рабочего или служащего, пройти бесплатное повторное профессиональное обучение, а также возможность выплаты указанным лицам пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей и ежемесячного пособия. Проект федерального закона, предусматривающий соответствующие изменения был принят Государственной Думой 8 февраля 2023 года. В настоящее время Уполномоченным направлены предложения для его рассмотрения в рамках второго чтения.

12.2. Правовое просвещение

Уполномоченный уделяет серьезное внимание вопросам правового просвещения. Такой подход обоснован, в том числе, и анализом содержания поступающих обращений граждан.

В течение 2022 года, года юбилейного для нас (летом 2022 года исполнилось 15 лет институту Уполномоченного по правам человека в Иркутской области), Уполномоченный и специалисты его аппарата вели активную работу в рассматриваемой сфере.



Деятельность Уполномоченного по совершенствованию законодательства, правовому просвещению, взаимодействию с органами власти и институтами гражданского общества

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Иркутской области в 2022 году

Являясь структурой, направленной в первую очередь на защиту прав человека, Уполномоченный четко понимает, что толкование норм права, их грамотное и профессиональное применение, невозможны без теоретической, доктринальной «подпитки», обсуждения актуальных вопросов правореализации с представителями научного юридического сообщества.

В связи с этим Уполномоченный традиционно уделяет серьезное внимание организации научных форумов, участию в различного уровня научно-практических конференциях, круглых столах, семинарах.

Так в 2022 году Уполномоченный выступил инициатором проведения нескольких научно-практических мероприятий: Форум «Школьное обучение детей с ограниченными возможностями здоровья: формы обучения, перспективы и трудности»; круглый стол «Правозащитные практики – как основа развития гражданского общества. Актуальные проблемы реализации и тенденции продвижения» (к юбилею создания института Уполномоченного по правам человека в Иркутской области), в рамках XI Международной научно-практической конференции «Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран», посвященной 220-летию Министерства Юстиции Российской Федерации и 30-летию Иркутского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России); региональная конференция «Поиск пропавших людей. Проблемы, профилактика, взаимодействие»; круглый стол «Современные тенденции защиты прав человека» в рамках Всероссийской научно-практической конференции «Вековые традиции российского права: история и современность» Юридического института ИГУ и т.д.

В отчетный период Уполномоченный и специалисты его аппарата также принимали активное участие в тематических научно-практических мероприятиях, выступая с докладами и сообщениями, принимая активное участие в панельных дискуссиях.

Всего за период 2022 года Уполномоченный и специалисты аппарата приняли участие в более чем 40 мероприятиях научно-практического значения.

В качестве наиболее значимых, можно отметить: круглый стол «Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи (к 300-летию прокуратуры России)», организатором которого выступил Иркутский юридический институт Университета прокуратуры Российской Федерации; обучающий семинар по теме: «Защита трудовых прав работников в Российской Федерации», организованный Научно-образовательным центром по правам человека университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Круглый стол «Дети здесь ни при чем!..», в рамках реализации проекта «Тоже мама! Поддержка и восстановление семейных связей женщин, отбывающих наказание в условиях изоляции от общества, как ресурс для их ресоциализации»; Эконеделя ИГУ. Экологизированное уголовное право; круглый стол «Защита прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы» (научно-образовательный Центр по правам человека университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и т.д.

В условиях информатизации жизни общества, немаловажное значение в правопросветительской деятельности имеет работа в медийном пространстве. Уполномоченный традиционно становится гостем различного рода теле- и радио-эфиров. Это и выступления в эфире РАДИО РОССИИ – Иркутск, Общественно-политической газеты «Областная», программы «Вести. Иркутск» на канале Россия 24, программы «Правовой акцент» – БГУ, «НАВСТРЕЧУ» – телерадиокомпания НТС, участие в площадке «Диалог на равных» – проект Федерального агентства по делам молодежи и т.д. В результате этих мероприятий Уполномоченным доводится до широкой публики анализ вопросов, связанных, например, с наиболее актуальной проблематикой обращений, способов защиты прав человека и т.п.



Помимо этого Уполномоченный ведет активную работу на официальном сайте <https://upch38.ru>, а также в социальных сетях «ВКонтакте», «Telegram», «Одноклассники».

Осознавая необходимость и государственную значимость формирования правового сознания молодежи Уполномоченный в рамках реализации правопросветительского направления в своей деятельности придает особое значение работе с молодежными целевыми группами.

Например, Всероссийский день правовой помощи детям, где нашей целевой аудиторией выступают молодые люди из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: открытие «Горячей линии», проведение встреч-консультаций с лицами, находящимися в местах принудительного содержания и т.д. Или, например, масштабная образовательная акция Всероссийский единый урок «Права человека», в рамках которой и Уполномоченный, и специалисты его аппарата активно взаимодействуют с образовательными организациями, проводя встречи-диалоги по различного рода тематике, связанной, например, с анализом правового статуса обучающихся, оснований и пределов ответственности лиц молодого возраста и т.д.

Также Уполномоченным был проведен ряд встреч со студентами высших учебных заведений (Байкальский государственный университет, Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), Восточно-Сибирский институт МВД России). Со студентами обсуждались проблемы правозащитных практик, рассматривались полномочия государственных и негосударственных органов и структур, реализующих функции защиты прав человека, алгоритмы выстраивания правовой позиции и т.п.

Не остается без внимания Уполномоченного и одна из наименее защищенных социальных групп населения – пенсионеры. Традиционно Уполномоченный принимает активное участие в социально-правовом проекте «Правовой марафон для пенсионеров», реализующегося под эгидой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Сотрудники аппарата приняли участие в Едином дне оказания бесплатной юридической помощи для людей пожилого возраста («Горячая линия» по правовому информированию людей пенсионного возраста). Также в рамках акции проведены встречи – семинары с гражданами, получающими обслуживание в отделениях дневного пребывания граждан пожилого возраста и инвалидов областных государственных автономных учреждениях социального обслуживания. Всего в рамках работы по правовому просвещению было охвачено более 2,5 тыс. человек.

Отдельным сегментом работы по правовому просвещению выступает редакционно-издательская деятельность. Уполномоченный и специалисты его аппарата готовят и публикуют научные статьи по актуальным вопросам правоприменительной практики («Ресоциализация осужденных: вопросы правовой регламентации и практики реализации» // Семенова С.Н., Сутурин М.А. / Всероссийский криминологический журнал. 2022. – Т. 16, № 2; «Предупреждение пыток. Теория, практика, тенденции» // Семенова С.Н., Сутурин М.А. / «Глаголь Правосудия». 2022. № 2 (28)).

12.3. О взаимодействии с государственными органами, муниципальными органами, общественными объединениями и организациями

В своей работе Уполномоченный на системной основе взаимодействует с государственными органами, муниципальными органами, общественными объединениями и организациями выполняющими правозащитные функции в той или иной сфере общественных отношений.

В 2022 году Уполномоченный продолжил работу по развитию отношений с различными государственными структурами и представителями институтов гражданского



общества. Указанное нашло отражение в заключении Соглашений о взаимодействии и сотрудничестве:

- с Главным управлением МЧС России по Иркутской области;
- с Адвокатской палатой Иркутской области в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- с Северо-Восточным управлением государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;
- с Сибирским межрегиональным управлением государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;
- с Общественной организацией «Ассоциация советов отцов Иркутской области».

Помимо постоянного участия в координационных совещаниях уполномоченных по правам человека, проводимых как на уровне федерации, так и на уровне федеральных округов, Уполномоченный активно взаимодействует с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой. Например, 20 сентября 2022 года состоялась встреча Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Иркутской области и Губернатора Иркутской области.

Кроме того, Уполномоченный и специалисты его аппарата, на постоянной основе, принимают участие в координационных встречах, рабочих совещаниях по вопросам, касающимся обеспечения прав человека.

Следует подчеркнуть особое значение взаимодействия Уполномоченного с государственными органами, муниципальными органами, общественными объединениями и организациями в связи с проводимой Российской Федерацией специальной военной операции. Так Уполномоченный входит в штаб по координации помощи семьям мобилизованных и военнослужащих, участвующих в СВО на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и Украины, созданный распоряжением Губернатора Иркутской области 3 октября 2022 года. Штаб создан для обеспечения эффективного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Иркутской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Прибайкалья, общественных организаций по оказанию помощи семьям мобилизованных и военнослужащих, участвующих в специальной военной операции.

Уполномоченный оказывает активную поддержку в этой сфере деятельности общественников, организуя и участвуя в различных мероприятиях. Например, совместно с общественной организацией «Солдатские матери Прибайкалья» проводятся встречи с родителями, родственниками участников СВО.

Особое значение Уполномоченный придает взаимодействию с институтами гражданского общества. Это и работа на постоянной основе с Общественной палатой Иркутской области, Общественной наблюдательной комиссией Иркутской области, а также с достаточно большим числом некоммерческих общественных организаций, действующих как на территории Иркутской области, так и вне ее пределов.

Формы такого сотрудничества весьма разнообразны.

Уполномоченный выступает с письмами поддержки различного рода грантовых инициатив НКО (Фонд «Оберег», Фонд «Ювента», АНО «Город», Фонд «Пульсар» и т.д.).

Уполномоченный и специалисты аппарата принимают активное участие в мероприятиях, организуемых общественными объединениями, оказывая ресурсную, информационную, методическую и т.д. поддержку. В частности можно отметить участие Уполномоченного в Форуме «Женщины Приангарья», Форуме «Школьное обучение детей



с ограниченными возможностями здоровья: формы обучения, перспективы и трудности», IX Саянские Рождественские образовательные чтения и т.д.

12.4. Общественные помощники Уполномоченного, о деятельности Экспертного Совета при Уполномоченном

В силу положений статьи 25 Закона Иркутской области от 2 апреля 2021 года № 23-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», Уполномоченный вправе иметь помощников, осуществляющих деятельность на общественных началах.

В 2021 году было разработано и утверждено Положение о помощниках Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (распоряжение Уполномоченного от 13 сентября 2021 года № 20).

Целями создания института помощников являются содействие Уполномоченному в обеспечении защиты прав и свобод человека, их соблюдения территориальными органами исполнительной власти (федерального и регионального уровня), органами местного самоуправления, иными муниципальными органами, организациями, действующими на территории Иркутской области, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Исходя из поставленных целей, перед помощниками выдвигаются задачи по участию в деятельности по обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина, входящей в компетенцию Уполномоченного; разъяснению гражданам компетенции Уполномоченного, способов и форм реагирования на нарушения прав и свобод человека и гражданина; проведению консультаций для граждан по вопросам, входящим в компетенцию Уполномоченного и т.д.

В течение 2022 года шел процесс формирования института помощников Уполномоченного.

Поскольку к кандидатуре на статус помощника предъявляются достаточно серьезные требования, не все лица, изъявившие желание принять участие в совместной работе по обеспечению прав человека, соответствуют им. При принятии решения о включении конкретного лица в состав помощников Уполномоченного учитывались как формальные требования, предъявляемые к кандидату, так и наличие опыта в области защиты прав и свобод человека. Помимо этого Уполномоченный учитывал рекомендации от организационных структур, общественных организаций (Адвокатская палата Иркутской области), общественная организация «Солдатские матери Прибайкалья», Иркутский молодежный фонд правозащитников «Ювента»).

На сегодняшний день функции общественных помощников Уполномоченного выполняют 11 человек (в Заларинском и Куйтунском муниципальных образований, в городах Иркутск, Ангарск, Усть-Илимск, Усолье-Сибирское).

Уполномоченный возлагает определенные надежды на данный институт и его эффективность в целях максимально возможного обеспечения защиты прав человека, оперативного реагирования на факты их нарушения, привлечения общественности к правозащитной и правопросветительской деятельности.

В докладе Уполномоченного за 2021 год отмечалось, что возобновил работу Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Иркутской области. В рамках выполнения основных функций — оказание экспертно-консультативной поддержки, подготовка заключений по наиболее актуальным вопросам нарушения прав человека и т.д., в течение 2022 года состоялось несколько заседаний.



Так, в частности 15 апреля 2022 года в рамках заседания Экспертного совета были обсуждены основные положения Ежегодного доклада Уполномоченного. Членами Экспертного совета были внесены определенные предложения и рекомендации.

17 июня 2022 года в рамках расширенного заседания Экспертного совета «Муниципальный жилищный фонд и договор коммерческого найма: проблемы правового регулирования», были рассмотрены вопросы, связанные с понятием «коммерческого найма», возможностями заключения договора найма жилого помещения, очередностью решения жилищных проблем населения.

20 сентября 2022 года Уполномоченный провел расширенное заседание расширенное заседание Экспертного совета «Право на защиту в уголовном судопроизводстве. Актуальные вопросы реализации». Обобщив практику обращений граждан в адрес Уполномоченного, на рассмотрение были вынесены вопросы, связанные с «разумностью» сроков судопроизводства при возобновлении расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет и вопросы, актуализирующие проблему обеспечения права на защиту на всех стадиях уголовного судопроизводства (профессиональная помощь при обжаловании решений, вступивших в законную силу). В рамках проведенной полемики были высказаны разные точки зрения по заявленным вопросам. Уполномоченный, заслушав мнения участников, обратил внимание на то, что все высказанные правовые позиции и их аргументация будут учтены в организации работы по защите прав и свобод человека.

