

Уполномоченный
по правам человека в Иркутской области

ДОКЛАД

О положении в сфере соблюдения прав и свобод
человека и гражданина в Иркутской области
в 2017 году

Иркутск 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Об обращениях граждан к Уполномоченному по правам человека в Иркутской области в 2017 году	5
2. Право на жилище	10
2.1. О переселении граждан из аварийного жилья	10
2.2. Об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в крупнопанельных многоквартирных домах серии 1-335	14
2.3. Права граждан, нуждающихся в предоставлении жилого помещения	16
2.4. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	19
2.5. Права граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг	27
2.6. Права граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах	34
2.7. Право отдельных категорий граждан на предоставление земельных участков в собственность для жилищного строительства	41
2.8. Право граждан на приобретение лесных насаждений для строительства жилья и других собственных нужд	42
2.9. Права граждан в связи с вынужденным переселением из отдельных населенных пунктов Иркутской области	45
3. Право на социальную защиту и помощь	50
3.1. Права граждан с ограниченными возможностями здоровья	50
3.2. Права отдельных категорий граждан на льготный проезд в городском и пригородном транспорте	59
3.3. Право граждан на социальное обслуживание в областных государственных учреждениях социального обслуживания и социально ориентированных некоммерческих организациях	63
3.4. Право граждан на получение мер социальной поддержки в части приобретения и доставки твердого топлива	64
3.5. Право на пенсионное обеспечение и социальную поддержку пенсионеров	67
4. Трудовые права	72
4.1. Право работников на достойное вознаграждение за труд	72
4.2. Право на своевременное получение заработной платы	76
4.3. Права граждан при заключении трудового договора	79
4.4. Право на безопасные условия труда	81
4.5. О соблюдении трудовых прав руководителей бюджетных учреждений	85

5. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	88
5.1. Право на качественную и доступную медицинскую помощь	91
5.2. Право на льготное лекарственное обеспечение	95
5.3. Права некоторых категорий пациентов	99
5.4. Право граждан, страдающих отдельными видами заболеваний (ВИЧ-инфекция, туберкулез, сахарный диабет), на медицинскую помощь	103
6. О соблюдении прав граждан правоохранительными органами	110
6.1. Права граждан, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы	111
6.2. О соблюдении прав граждан в деятельности органов внутренних дел	129
7. Права коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области	132
8. Право на благоприятную окружающую среду	138
9. О правовом просвещении населения Иркутской области	145
10. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области	147
11. О состоянии дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области	149
Заключение	158

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со статьей 17 (часть 1) Закона Иркутской области от 7 октября 2009 года № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», представляю Губернатору Иркутской области, Законодательному Собранию Иркутской области, Правительству Иркутской области, прокурору Иркутской области, руководителю Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Иркутской области, председателю Иркутского областного суда доклад «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2017 году».

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

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

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

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

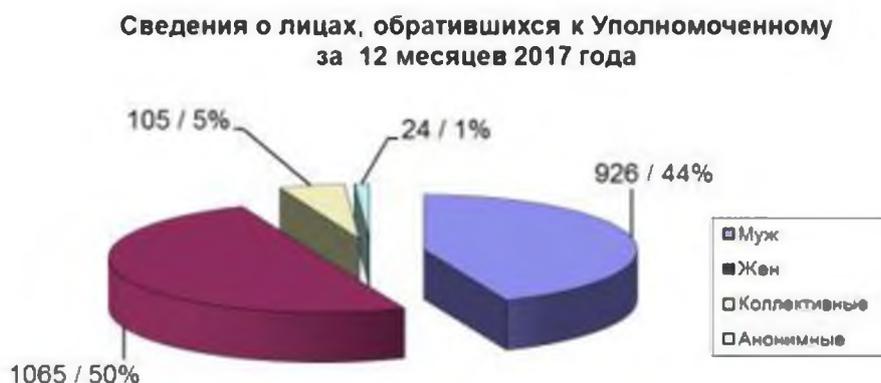
1. ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН К УПОЛНОМОЧЕННОМУ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В 2017 ГОДУ

В 2017 году Уполномоченному по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный) поступило 2115 обращений граждан. Это несколько меньше, чем за тот же период 2016 года – 2181 обращение. Следует отметить, что эти данные не учитывают большое число обращений по телефону с просьбой об оказании правовой или консультационной помощи по вопросам, часто не связанным с нарушением прав человека.

Из общего числа поступивших обращений 795 (37,6 %) поданы в письменном виде, 480 (22,7 %) жалоб получены на личном приеме Уполномоченным и гражданскими служащими его аппарата. 142 из них были приняты во время личного приема в муниципальных образованиях. 414 граждан сообщили о нарушенных правах по телефону. 20,1 % обращений получены через Интернет.

Устные консультации по существу поставленных вопросов получили 894 гражданина в ходе личного приема.

Среди поступивших обращений 105 – коллективных, которые в общей сложности подписали 2070 человек. За аналогичный период 2016 года Уполномоченному поступило 116 коллективных обращений. Удельный вес этой категории обращений в 2017 году составляет 4,96 %, против 5,3 % в 2016 году. 24 обращения (1%) были анонимными.



Анализ социального статуса граждан, обратившихся к Уполномоченному в 2017 году, показывает, что по-прежнему доминирующими группами заявителей остаются осужденные, пенсионеры, инвалиды, мигранты, семьи с детьми и граждане, имеющие жилищные, долговые и судебные проблемы.

География обращений говорит о различной степени активности жителей разных районов области, имеющих потребность в защите прав, а также об уровне их правовой грамотности, в том числе, об осведомленности о деятельности Уполномоченного. Традиционно наибольший удельный вес в общем количестве поступивших обращений имеют жалобы жителей г. Иркутска, затем следуют обращения из г. Ангарска, Иркутского района, г. Братска. После проведенных выездных приемов Уполномоченного в Киренском и Катангском районах существенно возросло число обращений из этих регионов области: если в 2016 году из Катангского района поступило только 2 обращения, то в 2017 году – 12; жители Киренского района направили Уполномоченному 63 обращения в 2017 году против 3, зарегистрированных в 2016 году. Аналогичная картина в 2016 году наблюдалась после поездки Уполномоченного в г. Усть-Илимск. Тогда поступило 112 обращений от жителей этого северного города, а в истекшем 2017 году – только 30, практически в 4 раза меньше. Существенно снизилось число обращений к Уполномоченному из Тайшетского, Усольского, Эхирит-Булагатского и Боханского районов, тогда как рост числа обращений отмечен из Ольхонского, Тулунского и Черемховского районов.

По данным статистики на 10 000 жителей области приходится в среднем 7,7 жалоб, адресованных Уполномоченному. Показатели выше среднеобластного традиционно имеют г. Иркутск (15,8) и Иркутский район (9,8). В районах, где численность населения менее 10 тысяч человек, индекс частоты обращений к Уполномоченному определен из расчета на 1 тысячу человек. Минимальные показатели в Жигаловском районе – 0,1, в Балаганском районе – 0,2, затем – Мамско-Чуйский район – 2,3, Ольхонский – 2,8. Максимум – в Катангском районе, где на 1 тысячу населения приходится 3,5 жалобы.

В полученных 2 115 обращениях содержится 2 418 жалоб на нарушения прав граждан: в отдельных случаях в одном обращении сообщалось сразу о нескольких фактах нарушения прав человека в разных сферах. Поэтому удельный вес жалоб по тематике обращений рассчитан

относительно именно этой величины. Как и в прежние годы, выделяются две большие группы обращений: связанные с нарушением социальных прав (1132 обращения или 46,82 % от общего числа) и связанные с нарушением гарантий прав человека в судопроизводстве, в деятельности правоохранительных и иных органов, в местах принудительного содержания (994 обращения или 41,1 % от общего числа). Примечательно полное отсутствие в 2017 году жалоб на нарушения политических прав граждан. В 238 обращениях содержатся жалобы на нарушение личных (гражданских) прав (9,84 %), 38 обращений (1,57 %) касаются экономических прав, 16 (0,66 %) – культурных прав граждан.

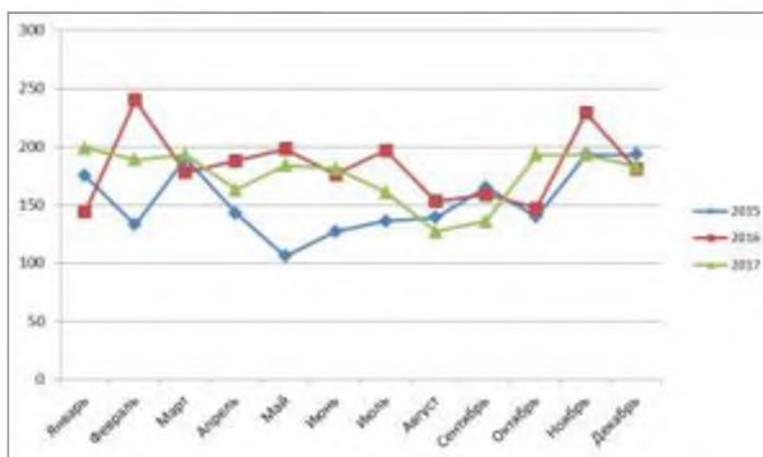
Более детальное сравнение жалоб по тематике подтверждает, что, несмотря на незначительные колебания в процентных показателях, общие тенденции на протяжении последних лет остаются стабильными. Это обстоятельство указывает на сохраняющиеся нерешенные проблемы в соответствующих сферах жизнедеятельности. Преобладают, как и прежде, вопросы, связанные с пребыванием в местах лишения свободы и работой органов исполнения наказания (556 обращений). Второе место по-прежнему за обращениями, касающимися жилищных прав граждан и оказания жилищно-коммунальных услуг (465 обращений). Затем следуют вопросы социальной защиты и социального, пенсионного обеспечения (254 обращения), жалобы на нарушения трудовых прав (209 обращений). 165 обращений касаются проблем в сфере прав на охрану здоровья и медицинскую помощь. Существенно снизилось число обращений, в которых граждане обжалуют действия конкретных должностных лиц государственных и муниципальных органов власти – со 111 в 2016 году до 87 в истекшем году. Также уменьшилось число обращений с жалобами на деятельность следователей Следственного управления Следственного комитета России по Иркутской области – с 87 до 33, и с жалобами на деятельность судебных органов и их работников – с 77 до 48.

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



Пик обращений к Уполномоченному приходился на зимние месяцы: январь–март и октябрь–декабрь.

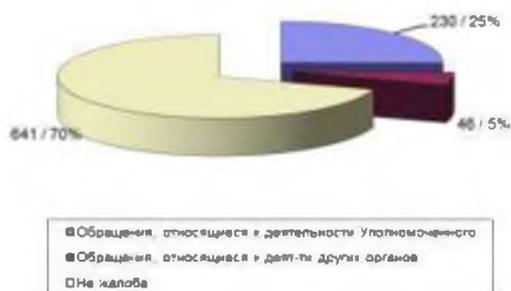
Динамика обращений граждан к Уполномоченному по месяцам за 2015-2017 годы



Уполномоченным и работниками его аппарата без внимания не оставлено ни одно обращение. По большинству из них проведена межведомственная работа, направленная на оказание максимальной помощи по защите, восстановлению и реализации прав граждан.

Из 2115 обращений 551 обращение передано для рассмотрения по подведомственности, в том числе в органы прокуратуры – 231 обращение. Всего по полученным обращениям в течение года направлено 1086 запросов, проведена 31 выездная проверка, направлено 18 заключений государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам.

Диаграмма обращений граждан к Уполномоченному по компетенции за 12 месяцев 2017 года



Основным качественным показателем работы Уполномоченного является удовлетворенность граждан результатом рассмотрения обращений. Однако практически половина (49,3 %) зарегистрированных письменных обращений граждан (641, или 30,8 % от общего числа) не требовали вмешательства Уполномоченного и касались вопросов семейных отношений, межличностных конфликтов, споров гражданско-правового характера, обжалования судебных решений в случае несогласия с ними или жалоб на деятельность судебных органов и их работников. Анализ показывает, что в основе многих проблем граждан лежит не столько юридическая коллизия, сколько элемент социальной несправедливости, некачественное администрирование или откровенное пренебрежение достоинством личности. По сути, в таких случаях граждане нуждаются в необходимости детального разъяснения способов защиты их прав, поскольку подобные обращения, как правило, связаны с недостаточной их информированностью о своих правах и обязанностях. Все это указывает на необходимость более активного правового просвещения населения, а также совершенствования системы и качества бесплатной юридической помощи.

Число обращений, где вмешательство Уполномоченного привело к реальному восстановлению нарушенных прав, составило 6,3 % от общего количества оконченных производством письменных обращений (полностью удовлетворено 58 обращений граждан, частично удовлетворено – 9). Относительно числа обращений, рассмотрение которых относится к компетенции Уполномоченного, определенной законом, этот показатель составляет 29,1 % (67 обращений из 230).

К числу частично удовлетворенных обращений можно отнести и те, по которым заявителю даны подробные разъяснения норм действующего законодательства, с рекомендациями по его действиям и примерами

судебной практики по аналогичным ситуациям, но полностью разрешить которые без дальнейшей инициативы заявителя и его обращения в суд невозможно. При таком подходе удельный вес частично удовлетворенных обращений значительно возрастает – до 38,4 % от числа письменных обращений: подобные консультации даны по 342 обращениям к Уполномоченному.

2. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ

За 2017 год Уполномоченному поступило 288 обращений, связанных с нарушениями жилищных прав граждан. Из указанного количества 27 жалоб касались вопросов постановки на учет для предоставления жилья органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также нарушений очередности при ведении подобного учета. 70 обращений касались вопросов ремонта либо сноса ветхого жилья.

2.1. О переселении граждан из аварийного жилья

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» Правительству РФ предписывалось совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ в срок до марта 2013 года разработать комплекс мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда. Были внесены изменения в Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в соответствии с которыми устанавливались обязательства субъекта РФ обеспечить переселение граждан из всего аварийного жилищного фонда, расположенного на территории соответствующего субъекта РФ, до 1 сентября 2017 года.

Уполномоченный неоднократно заявлял, что ликвидация аварийного жилого фонда, признанного таковым на 1 января 2012 года, в срок до 1 сентября 2017 года не означает полного решения этой проблемы. Жилищный фонд естественным образом стареет и постепенно переходит в категорию аварийного и непригодного для проживания. Соответственно, на сегодняшний день в регионе имеется значительный объем аварийного жилья.

В 2017 году по доле ветхого и аварийного жилищного фонда в общей площади жилищного фонда Иркутская область среди субъектов РФ заняла

73-е место. По официальным данным, к ветхому жилому фонду относится 3 610 тыс. кв. м (5,3 % всего жилищного фонда), в котором проживают более 140 тыс. человек.

По состоянию на конец 2017 года органы государственной власти Иркутской области исходят из объема аварийного жилого фонда, равного 550,3 тыс. м³. По информации министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области, по состоянию на 31 декабря 2017 года на территории Иркутской области все еще имеются 81,6 тыс. м² аварийного жилого фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года.

Таким образом, можно говорить о том, что задача по ликвидации аварийного жилого фонда, признанного таковым до 1 января 2012 года, в Иркутской области не решена.

Не завершили программу расселения 7 муниципальных образований: Усть-Кут, Усть-Илимск, Братск, п. Магистральный Казачинско-Ленского района, Бодайбинский район, с. Еланцы Ольхонского района, п. Новомальтинск Усольского района. Основная причина – неисполнение обязательств по договорам подряда застройщиками.

Уполномоченному продолжают поступать жалобы граждан по вопросам расселения домов, признанных аварийными до 1 января 2012 года. Большая часть из них касается нарушения порядка расселения.

Так, органы местного самоуправления зачастую не принимают меры по документальному оформлению с гражданами отношений, касающихся их расселения. Жилые помещения взамен изымаемых в отдельных случаях предлагаются устно, без заключения соглашений об изъятии имущества, а в небольших населенных пунктах, где граждане знают друг друга в лицо – даже на улице при случайной встрече. Не принимаются и своевременных мер к проведению оценки изымаемого имущества.

Вопиющим фактом нарушения жилищных прав граждан явилось выселение администрацией г. Усть-Илимска 16 семей из квартир, которые накануне ею же были представлены гражданам по программе переселения. Радость новоселья жителям г. Усть-Илимска сначала подарила, а потом испортила местная администрация подачей массовых исков в суд о расторжении договоров социального найма и выселении.

По этому поводу одна из жительниц г. Усть-Илимска написала Уполномоченному: «По программе переселения из ветхого аварийного жилья нас переселили с ул. Профсоюзная, д. 6, на ул. Братскую, 41, дав

комнаты на подселении. Спустя год нас вызвали в администрацию города и, сославшись на закон РФ о подселении, предоставили жилье по ул. Рабочая 6... Прислали исковое заявление».

Такая ситуация стала следствием того, что эти граждане из-за просчетов администрации г. Усть-Илимска получили лишние квадратные метры, в связи с чем министерством строительства, дорожного хозяйства Иркутской области было обнаружено нецелевое использование бюджетных средств на сумму более 20 млн. руб. Суд принял сторону жильцов и отказал органам власти в удовлетворении исковых требований. Однако сколько переживаний это стоило гражданам – известно только им.

К сожалению, все еще имеют место факты нарушения прав граждан при решении вопросов о включении жилых домов в программу переселения из аварийного жилья.

Гр-ну Г. администрация Усть-Кутского муниципального образования неоднократно отказывала в постановке на учет нуждающихся в предоставлении жилого помещения по программе расселения, несмотря на то, что дом, в котором он проживает, в установленном законом порядке в 2010 году признан аварийным и подлежащим сносу и включен в перечень жилых помещений, признанных непригодными для проживания и (или) жилых помещений с высоким уровнем износа, расположенных в зоне БАМа, содержащийся в приложении № 3 к программе.

По мнению администрации, гр-н Г. не имел права состоять на соответствующем учете в связи с тем, что в перечень жилых помещений, признанных непригодными для проживания, по подпрограмме включена только одна квартира, расположенная в данном доме, соответственно, остальные квартиры, в том числе квартира, где проживает заявитель, к таковым не относятся. Указанная позиция сложилась у администрации вне зависимости от того, что решения относительно пригодности жилых домов по подпрограмме межведомственной комиссией принимались в отношении дома в целом (без их деления на квартиры). Уполномоченным подготовлено соответствующее обращение прокурору, по результатам рассмотрения которого прокурором внесено представление в адрес главы муниципального образования «город Усть-Кут». Рассмотрение представления находится на контроле.

Также вызывает обоснованное беспокойство Уполномоченного организация деятельности межведомственных комиссий по оценке помещений в целях признания их жилыми помещениями, жилых помещений

пригодными (непригодными) для проживания граждан, многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции (далее – межведомственные комиссии).

Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей 16-ти домов (расположены в г. Иркутске по улицам Крупской, Бочкина, Гидростроителей, Безбокова), несогласных с заключениями межведомственной комиссии и вынесенными на их основании распоряжениями органов местного самоуправления.

В своих обращениях граждане указывают: «В результате ложных экспертиз все 17 брусковых домов района Управления ГЭС в один день стали аварийными, несмотря на то, что находятся на разном сроке капитального ремонта и в разном состоянии. В список аварийных домов попали даже дома, в которых недавно производился капитальный ремонт (Бочкина, 11 и Бочкина, 13) и которые находятся в хорошем состоянии.....Признание аварийности домов проведено в интересах застройщика, заинтересованного в прекрасно расположенной территории (развитая инфраструктура, близость к заливу, транспортная доступность, близость от центра города), для дальнейшего включения данной территории в программу развития застроенной территории и выставления на аукцион.....».

В ходе проверки по жалобе установлено, что заключениями межведомственной комиссии 17 домов были в течение одного дня признаны аварийными и подлежащими сносу, в отношении них органом местного самоуправления приняты соответствующие распоряжения. По рекомендации Уполномоченного жители 16 домов обратились с административными исковыми заявлениями в суд об обжаловании указанных решений. Все иски судом удовлетворены. В ходе судебного разбирательства подтвердились множественные нарушения процедуры признания домов аварийными, установлено противоречие между заключением межведомственной комиссии и отчетом саморегулируемой организации, на основании которого указанное заключение было принято.

Есть веские основания полагать, что данные заключения были приняты не в результате какой-то ошибки, а в силу определенной заинтересованности, возможно, именно той, что указана в жалобе жильцами.

Также имеют место факты явного нежелания органов местного самоуправления выполнять свои обязанности (наймодателя) по обеспечению

надлежащих условий для проживания граждан в жилых помещениях, предоставленных им по договорам социального найма.

Так, жители г. Иркутска, проживающие в многоквартирном жилом доме № 22 по ул. Ледовского, в том числе те, кому жилые помещения в нем предоставлены по договорам социального найма, неоднократно просили администрацию г. Иркутска обратиться в межведомственную комиссию в целях признания многоквартирного жилого дома аварийным и подлежащим сносу, на что получали ответы, из которых можно сделать вывод, что администрация самоустраняется от решения поставленных вопросов, предлагая жильцам дома самим представлять в межведомственную комиссию соответствующие документы.

Приведенные примеры не единичны и дают основания для вывода о том, что межведомственные комиссии, рассматривая вопросы оценки пригодности жилых помещений (жилых домов) для проживания, далеко не во всех случаях действуют как самостоятельные и независимые от органов местного самоуправления экспертные органы.

Такое положение дел создает условия для нарушения прав граждан и может быть изменено только путем совершенствования правового регулирования деятельности межведомственных комиссий и создания механизма общественного контроля за их деятельностью.

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

В подразделе 1.2. Доклада Уполномоченного «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2016 году» сообщалось об угрозе нарушения прав граждан, проживающих в крупнопанельных многоквартирных домах серии 1-335 (далее – дома серии 1-335) и выражалась надежда, что органами государственной власти региона будут приняты меры по решению этой проблемы. Опуская технические детали, следует сказать, что все дома серии 1-335 (построенные в 60-70-е годы прошлого века) не соответствуют современным требованиям по сейсмоустойчивости и энергоэффективности. Дефицит составляет не менее 1 балла, в зависимости от места размещения строения. В большинстве случаев расчетный срок их эксплуатации истек. Техническое состояние этих зданий неизвестно.

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

Правительством Иркутской области в декабре 2017 года была предоставлена Уполномоченному информация о мерах по решению проблемы домов серии 1-335. Из этой информации следует, что таких домов в регионе – 1004. Их общая суммарная площадь около 4,8 млн. кв. м.

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

Распоряжением Правительства Иркутской области от 18 августа 2017 года № 451-рп был утвержден план мероприятий («дорожная карта») по решению вопросов, связанных с жилищным фондом домов серии 1-335. По информации Правительства Иркутской области, министерством строительства, дорожного хозяйства Иркутской области: 1) сформирована рабочая группа по решению вопроса с жилищным фондом домов серии 1-335; 2) в адрес депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранных от Иркутской области, и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (представителям от Законодательного Собрания Иркутской области и Правительства Иркутской области) направлены обращения по проблематике домов серии 1-335 на территории Иркутской области и возможным механизмам решения вопросов, связанных с жилищным фондом этой серии при выделении финансирования за счет средств федерального бюджета.

Объем финансовых ресурсов, необходимых для решения этой проблемы, по предварительной оценке составляет более 150 млрд руб. Разумеется, без привлечения средств федерального бюджета реализация такого проекта невозможна. Об этом Уполномоченный писал и в докладе за 2016 год.

Имеющаяся в распоряжении Уполномоченного информация дает основания считать, что до настоящего времени ни на федеральном, ни на региональном уровне пока не принято решений о конкретных мерах по устранению угрозы нарушения прав граждан, проживающих в домах серии 1-335.

7 ноября 2017 года в прессе сообщалось, что Минстрой России сформировал предложения в проект плана мероприятий по развитию сейсмостойкого строительства на период до 2025 года. В них предусматривается «подготовить предложения в Правительство Российской Федерации о разработке федеральной целевой программы по обеспечению безопасности строительства зданий и сооружений в сейсмических районах Российской Федерации на 2019-2025 годы или о продлении действующей Федеральной целевой программы (ФЦП) «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы» до 2025 года».

Уполномоченный надеется, что органы государственной власти Иркутской области предпримут все от них зависящее, чтобы защитить права жителей нашего региона, проживающих в домах серии 1-335.

2.3. Права граждан, нуждающихся в предоставлении жилого помещения

По состоянию на 1 января 2018 года, согласно данным, представленным органами местного самоуправления Иркутской области, на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями состоит около 25 тыс. граждан (без учета членов семей), при том, что в муниципальном жилом фонде было свободно от нанимателей всего около 100 жилых помещений.

Уполномоченному продолжают поступать жалобы граждан о длительном нахождении в очереди на получение жилого помещения.

Так, в коллективном обращении жильцы дома № 22 по ул. Гоголя г. Иркутска сообщают, что многие из них состоят в очереди на получение квартир уже не один десяток лет. Жительница этого дома К. (кв. 8) состоит в очереди на получение квартиры с 1965 г. При проверке очередности выяснилось, что в 2016 г. у нее уже была шестая очередь, а в 2017 г. очередь отодвинулась и стала – тридцать четвертой.

Следует признать, что у муниципалитетов отсутствуют ресурсы для решения проблемы обеспечения очередников жилыми помещениями. Бюджетные средства на решение указанной проблемы органами местного самоуправления не выделяются, соответствующие статьи расходов в бюджетах не закладываются, не принимаются и муниципальные программы, направленные на решение данного вопроса.

Таким образом, анализ имеющейся в распоряжении Уполномоченного информации и жалоб граждан позволяет сделать вывод о том, что потребность граждан-очередников в жилье не может быть удовлетворена только за счет ресурсов, находящихся в распоряжении муниципалитетов области, и что данная очередь – это очередь в никуда. Иногда шанс получить жилье у очередника появляется, когда муниципальное жилое помещение освобождается в связи со смертью нанимателя или по другим причинам, что случается крайне редко.

Жительница г. Иркутска В. в своем обращении писала: «По октябрь 1997 очередь была 1306, а после сведения на очередь исчезли... Наша семья заново представила все документы для восстановления на очередь, указав в заявлении, что стояли с 1986 года. Через месяц меня пригласили по телефону на Марата, 14, каб. 311, и в устной форме сообщили, что наша семья восстановлена на очередь под № 826, а решение и приказ обещали выслать мне по почте. Ничего до сих пор нет. Я пришла сама через 15 дней, где узнала, что все мои документы утеряны, их нет даже в архиве. По моей просьбе мне выдали бланк на руки, где номер очереди уже № 1296».

Приведенный пример показывает, что органами местного самоуправления по-прежнему не урегулирован порядок предоставления муниципальной услуги – ведение очереди нуждающихся в предоставлении жилых помещений. Именно ведения учета, а не только приема и разрешения соответствующих заявлений граждан.

В ежегодном докладе Уполномоченного за 2016 год отмечалось, что «отсутствие административного регламента, регулирующего ведение учета лиц для предоставления жилого помещения по договору социального найма, создает предпосылки к нарушению прав граждан... Изменение очередности лиц, состоящих на учете для предоставления жилого помещения по договору социального найма, вместе с непрозрачностью самой процедуры приводит к обоснованному возмущению очередников».

К сожалению, факты изменения номеров очередности (в большую сторону) состоящих на учете лиц продолжают иметь место.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) граждане, являющиеся пользователями информации, имеют право получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Уполномоченный считает, что информация об очередях граждан на жилое помещение, предоставляемое по договорам социального найма, а также о муниципальной казне, предназначенной для предоставления жилья гражданам, должна соответствовать основным принципам обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, перечисленным в ст. 4 Федерального закона № 8-ФЗ, а именно: быть открытой, доступной и достоверной с учетом соблюдения положений Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных».

По-прежнему тупиковой является ситуация, касающаяся наличия у органов местного самоуправления свободного маневренного жилищного фонда. Так, по состоянию на 31 декабря 2017 года на территории всего региона свободными от жильцов являются около 30 жилых помещений маневренного фонда, в 69% муниципальных образований области жилые помещения маневренного жилого фонда отсутствуют в принципе.

Таким образом, в случае возникновения ситуаций, указанных в ст. 95 ЖК РФ (капитальный ремонт или реконструкция жилого дома, утрата жилья в отдельных случаях или иные чрезвычайные обстоятельства), жилищные права граждан окажутся нарушенными. Кроме того, следует отметить, что с момента вступления в силу ЖК РФ (1 марта 2005 года) очередь граждан на предоставление жилых помещений в большинстве муниципальных образований области выросла в разы.

Имеются все основания для вывода о том, что органы местного самоуправления (прежде всего) и органы государственной власти области неудовлетворительно решают жилищные проблемы граждан, имеющих право на предоставление жилых помещений в государственном или муниципальном жилищном фонде в порядке очереди.

2.4. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Гарантирование государством права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – сироты), на жилое помещение, безусловно, является мерой, призванной решить важную социальную проблему общества. Причиной этого являются не только соображения гуманизма по отношению к указанной категории граждан, но и понимание того, что государство обязано предоставить им возможность стать полноценными членами общества.

Есть все основания полагать, что многие дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, без поддержки государства, скорее всего, не смогут реализовать право на достойную человеческую жизнь. Практика показывает, что такие люди, оставшись без внимания со стороны общества и государства, часто становятся жертвами преступлений или сами пополняют ряды правонарушителей. Кроме того, их дети, с высокой степенью вероятности, могут стать детьми-сиротами или детьми, оставшимися без попечения родителей.

В Российской Федерации право нуждающихся в жилье сирот на получение жилого помещения от государства закреплено в ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159). В соответствии с указанным Федеральным законом, по общему правилу, по достижении возраста 18-ти лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, должны быть обеспечены жилыми помещениями по установленным нормам. Предоставляемое сиротам жилье должно быть благоустроенным применительно к условиям населенного пункта, в котором оно предоставляется. Если по достижении 18-летнего возраста сирота жильем не обеспечен, то он сохраняет данное право до выполнения государством своих обязательств.

В Иркутской области в настоящее время проживает более 14 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нуждающихся в жилье, также лиц из их числа, не реализовавших свое право на жилое помещение.

В развитие федерального законодательства в регионе принят Закон Иркутской области от 28 декабря 2012 года № 164-оз «О порядке

обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 164-оз). Им устанавливается порядок формирования органами исполнительной власти Иркутской области списка лиц указанной категории, которым должно быть предоставлено жилое помещение.

Отметим, что термин «порядок» в названии областного закона нельзя трактовать как возможность с помощью областного закона отменить государственную обязанность предоставить жилье сироте в 18 лет, установленную Федеральным законом (при противоречии областного закона федеральному применяться должен последний, а областной должен быть приведен в соответствие с ним). Термин «порядок» нужно трактовать как последовательность действий органов государственной власти и административных процедур по выполнению федерального законодательства.

Анализ областного законодательства и правоприменительной практики по вопросам 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 показал наличие в них существенных изъянов, влекущих нарушения прав лиц указанной категории.

Закон Иркутской области № 164-оз в некоторых своих положениях не соответствует федеральному законодательству.

В частности, это – ст. 4 данного Закона, согласно которой сирота, достигший 14-летнего возраста, нуждающийся в жилье, либо его опекун, либо руководитель учреждения, в котором содержится сирота, должны обратиться в орган опеки и попечительства с заявлением о том, чтобы его включили в список детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями. Федеральный закон № 159-ФЗ не предусматривает заявительного характера формирования списков, возлагая на органы опеки обязанность включить такого сироту в список, равно как не содержит в качестве основания отказа органов опеки включить сироту в данный список тот факт, что от него не поступило заявление.

Как представляется, в Законе Иркутской области № 164-оз имеется дополнительное административное препятствие для реализации сиротой своего права на жилое помещение.

Как правило, лица указанной категории в силу различных причин, в том числе возраста, не знают Закон Иркутской области № 164-оз и не информированы о своей «обязанности» написать требуемое заявление. Точно также о ней не знают и опекуны – граждане, которым никто не разъясняет положения указанного Закона. Практика рассмотрения Уполномоченным обращениями лиц из числа детей-сирот показывает, что руководители социальных учреждений Иркутской области, в которых содержатся сироты, зачастую не только не информируют сирот о существовании у них права на жилое помещение, но и сами не обращаются в органы опеки с заявлениями о включении подопечного ребенка в список сирот, подлежащих обеспечению жилым помещением.

В порядке реализации Закона Иркутской области № 164-оз в Иркутской области, кроме списка детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, существует еще список на предоставление жилых помещений, который формирует министерство имущественных отношений Иркутской области (в отличие от списка детей-сирот, формируемого органами опеки). Для попадания в этот список люди, которые числятся в первом списке, по достижении возраста 18-ти лет (но только до 23-х лет включительно) подают заявление в министерство имущественных отношений Иркутской области. Согласно ст. 4 данного областного Закона, жилое помещение сиротам предоставляется исходя из даты подачи ими соответствующего заявления в министерство имущественных отношений Иркутской области. При этом, по смыслу Федерального закона № 159-ФЗ, последовательность предоставления жилых помещений лицам указанной категории должна определяться исключительно моментом достижения ими возраста 18 лет (или эмансипации).

Уполномоченный считает предусмотренную Законом Иркутской области № 164-оз обязанность неоднократной подачи сиротами заявлений для реализации своего права на жилое помещение ничем не обоснованным административным барьером.

По мнению Уполномоченного, в том числе и в результате недостатков регионального законодательства, сложилась ситуация, когда, по данным областного министерства социального развития, опеки и попечительства, в области 9 205 человек «бывших сирот», достигнув возраста старше 18-ти лет, так и не реализовали право на получение жилого помещения, тогда как

на учете в министерстве имущественных отношений Иркутской области состоят только 6 088 человек. Таким образом, в результате «двойного» учета и необходимости подачи многочисленных обращений в органы государственной власти Иркутской области, на учет не принято более 3-х тысяч «бывших сирот». В связи с этим есть основания полагать, что многие из них жилья не получают.

Количество жилья, приобретаемого в Иркутской области для включения в специализированный жилой фонд для сирот, заведомо недостаточно для удовлетворения имеющихся потребностей.

Так, Постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 443-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014 – 2020 годы» была утверждена подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2014 – 2020 годы. Согласно этой подпрограмме, в 2017 году детям-сиротам было предоставлено 745 жилых помещений, а численность детей-сирот, имеющих, но не реализовавших право на получение жилого помещения, составила 8581 человек. В 2018 году планируется предоставить 650 жилых помещений при численности нуждающихся 8995 человек, в 2019 году – 563 жилых помещения и 9702 человека, в 2020 году – 563 жилых помещения и 9973 человека соответственно.

Однако, исходя из того, что фактически в 2017 году предоставлено 756 жилых помещений, а количество сирот, имеющих, но не реализовавших свое право на жилое помещение, достигло 9205, можно говорить о том, что данные, указанные в государственной программе, устарели, так как они уже не соответствуют фактическому состоянию в данной сфере по состоянию на 31 декабря 2017 года.

Отметим, что в Иркутской области сироты в среднем стоят в очереди на жилое помещение 5–7 лет.

Следует подробнее остановиться на том, что сироты должны быть обеспечены жильем именно в 18 лет. Исключений из правила о предоставлении жилья по достижении 18-летнего возраста немного. Это – служба в армии, пребывание в местах лишения свободы по приговору суда, либо отсрочка до завершения обучения в образовательном учреждении (которое обеспечивает сироту общежитием). В указанных случаях жилье

должно быть предоставлено, как только отпадут обстоятельства, дающие отсрочку государству для выполнения своего обязательства.

В целях оказания помощи лицам из числа детей-сирот, перед которыми государство не выполнило обязательств по обеспечению жилым помещением, в некоторых субъектах РФ (Хабаровский край, Новосибирская область, Воронежская область и др.) приняты нормативные правовые акты, предусматривающие право на компенсацию арендной платы за наем жилого помещения лицам указанной категории до предоставления жилья.

Уполномоченный считает, что в Иркутской области необходимо принятие аналогичного правового акта.

Деятельность уполномоченных органов Иркутской области по предоставлению жилья из специализированного жилого фонда нельзя считать удовлетворительной.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», детям-сиротам предоставляются жилые помещения специализированного жилого фонда по договору найма специализированного жилого фонда.

Серьезную озабоченность Уполномоченного вызывают способы пополнения такого специализированного жилого фонда Иркутской области, избранные министерством имущественных отношений Иркутской области. Таких способов в практике этого министерства всего два.

Первым способом является участие в долевом строительстве многоквартирных жилых домов. При этом способе исключена возможность дольщика контролировать процесс строительства дома. Любые претензии к застройщику он может предъявить исключительно после принятия объекта недвижимости.

Общеизвестно, что судебные тяжбы «дольщиков» с застройщиками начинаются обычно после того, как прошел срок сдачи объекта в эксплуатацию и «внезапно» становится известно, что застройщик либо вообще дом не сумел построить, либо построил его некачественно, либо построенный дом не соответствует параметрам, указанным в договоре долевого строительства или проектной декларации.

В Иркутской области дома, в которых министерство приобретает жилье, сдаются в эксплуатацию с нарушением срока практически всегда. Следует заметить, что министерство имущественных отношений области

приобретает столько квартир для детей-сирот, что выкупает многоквартирный дом или даже несколько домов целиком.

Ситуация, когда министерство путем участия в долевом строительстве приобретает дома целиком, вызывает недоумение: поскольку оно является единственным «дольщиком» в строящемся доме, то, заключая договор долевого строительства, заведомо лишает себя права контролировать застройщика до сдачи объекта. Контролировать качество строительства на всех этапах возможно в случае заключения договора строительного подряда, при этом можно очень точно выбрать место строительства, разбить процесс на этапы с подписанием актов выполненных работ после каждого из них. Однако такой метод в Иркутской области по непонятным причинам не используется.

Вторым способом пополнения специализированного жилого фонда с целью предоставления сиротам является покупка жилых помещений. В этом случае министерство закупает уже готовое жилье также в объемах, которые позволяют ему оплачивать строительство домов целиком.

При этом, независимо от того, каким образом были приобретены жилые помещения, в адрес Уполномоченного и иных государственных органов поступают многочисленные жалобы на качество предоставленного жилого помещения.

По мнению Уполномоченного, министерство, решая задачу формирования специализированного жилищного фонда, исходит исключительно из необходимости освоения бюджетных средств для приобретения квадратных метров. Никто не думает о том, какие условия для жизни сирот будут созданы, какие у них будут жизненные перспективы. Сегодняшние действия министерства ведут к тому, что формируются места компактного проживания большого количества сирот, что несет в себе большие риски как для них самих, так и для общества.

Характеристики жилых домов, в которых приобретаются помещения для сирот, и иные обстоятельства однозначно указывают на то, что они изначально строятся для продажи государству, тем или иным способом. Обычно все квартиры в доме имеют площадь именно 33 кв.м., при этом они часто очень плохого качества. Есть основания считать, что застройщики уверены, что министерство имущественных отношений Иркутской области их купит и подпишет акты приема-передачи, не обращая внимания на качество построенного жилья. Для чиновников в этом случае важна бумага

муниципалитета о разрешении на ввод в эксплуатацию. Для них – это своего рода индульгенция. Как такой документ был получен и каково на самом деле качество жилья, построенного на средства бюджета, их не интересует.

В 2017 году к Уполномоченному обратилась гражданка К. с жалобой на нарушение её жилищных прав. Уполномоченный в ходе рассмотрения обращения установил, что многоквартирные жилые дома, в одном из которых заявительнице была предоставлена квартира как лицу из числа детей-сирот, построены с нарушением существующих норм и правил. Два трехэтажных дома в г. Шелехов по ул. Известковая построены вблизи железной дороги: в санитарно-защитной зоне на расстоянии менее 100 метров от оси крайнего железнодорожного пути. Информация о нарушениях при подготовке градостроительного плана земельного участка направлена в органы прокуратуры для проведения проверки и принятия мер прокурорского реагирования.

Кроме того, часто бывшие сироты являются социально не адаптированными, многие из них не имеют постоянного источника дохода и, соответственно, не могут стабильно оплачивать коммунальные платежи. Проблема усугубляется в случае, если сиротами заселен целый дом или несколько близлежащих домов. Зачастую от обслуживания подобных домов управляющие компании отказываются категорически, и долгое время подобные дома никем не обслуживаются, что отрицательно сказывается на их техническом состоянии.

Уполномоченный считает, что следует отказаться от практики выкупать дома для детей сирот целиком. Целесообразно приобретать жилые помещения в домах, где большая часть квартир являются 2-х и 3-х комнатными, которые будут приобретаться на рынке жилья гражданами, не являющимися сиротами.

Строительство многоквартирного дома, квартиры в котором планируется продаваться на общем рынке жилья, будет являться в определенной мере гарантией его надлежащего качества.

В исключительных случаях, когда в населенном пункте не строится жилье либо коммерческая застройка слишком дорогая, по мнению Уполномоченного, жилье целесообразно строить, заключая договоры строительного подряда, исключая многочисленные коммерческие накрутки на рынке готового жилья. При заключении договоров строительного подряда необходимо разбивать процесс строительства на отдельные этапы с подписанием актов выполненных работ после каждого этапа.

Статистика показывает, что за 2017 год министерством имущественных отношений области не заключено ни одного договора строительного подряда. В то же время подписано 45 государственных контрактов на участие в долевом строительстве на 623 жилых помещения. Еще 156 жилых помещений были приобретены путем заключения договора купли-продажи.

Всего за 2017 год министерством имущественных отношений Иркутской области было зарегистрировано право собственности на 813 жилых помещений. Наибольшее количество жилых помещений приобретено в г. Шелехове – 226; на втором месте г. Ангарск – 96 квартир; на третьем месте г. Зима – 77 квартир; на четвертом г. Саянск – 74 квартиры.

При этом наибольшее число сирот, нуждающихся в предоставлении жилья, ожидаемо в г. Иркутске – 1314 человек. На втором месте – Ангарское муниципальное образование (432 человека). На третьем месте – Тайшетский район (304 человека), на четвертом – г. Черемхово (284 человека).

Наиболее тяжелая ситуация с обеспечением сирот жильем сложилась в г. Иркутске. В столице региона жилье для сирот не приобретается с 2016 года. Следует отметить, что в соответствии с законодательством жилье для сирот предоставляется по месту их жительства в соответствующем населенном пункте Иркутской области. С письменного согласия сироты жилое помещение может быть предоставлено в другом населенном пункте Иркутской области только в случае отсутствия жилых помещений в соответствующем населенном пункте по месту жительства.

Министерство имущественных отношений Иркутской области мотивирует невыполнение государственных обязательств по отношению к сиротам, живущим в Иркутске, тем, что показатель средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения в Иркутской области, в соответствии с приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 года № 708/пр «О показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации на II квартал 2017 года», составляет 35098 рублей, при этом фактическая стоимость квадратного метра жилья в Иркутске составляет более 30 тысяч рублей. С указанным доводом министерства имущественных отношений области невозможно согласиться, поскольку Минстроем России утверждается средняя стоимость квадратного метра по региону, а высокая стоимость квадратного метра в столице региона может и

должна компенсироваться существенно более низкой стоимостью квадратного метра в других населенных пунктах.

Таким образом, остается непонятным, почему министерство имущественных отношений области приобретает жильё для сирот везде, кроме столицы региона. При этом стоимость приобретаемого жилья в любом, даже в самом депрессивном населенном пункте области, производится по «средней» цене, в расчете которой принимались во внимание также и цены на жильё в г. Иркутске.

Размер федеральной субсидии для обеспечения сирот жильем рассчитывается с применением средней рыночной стоимости одного квадратного метра применительно ко всем лицам указанной категории, не реализовавшим свое право на получение жилого помещения.

Уполномоченный выражает глубокую озабоченность по поводу *критической ситуации*, сложившейся с обеспечением лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями на территории Иркутской области. Необходимы последовательные, решительные и действенные меры по кардинальному разрешению этой проблемы.

2.5. Права граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг

По вопросам защиты прав в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг в 2017 году Уполномоченному поступило 157 обращений граждан (7,42 % от общего их числа).

На протяжении последних четырех лет наблюдается как увеличение абсолютного количества таких жалоб, так и их доля в общем количестве обращений.

Ещё три года назад – в 2014 году, доля обращений граждан этой тематики составляла всего 2,8 %.

Наибольшее количество жалоб, поступивших Уполномоченному в 2017 году, связаны с вопросами нарушений при начислении платы за жилищно-коммунальные услуги, несогласия с размером задолженности за жилищно-коммунальные услуги, приостановления предоставления коммунальных услуг.

Обращаясь с подобными жалобами, граждане часто выдвигают аргументы о непрозрачности начисления предъявляемых им к оплате сумм, о сложности понимания механизма ценообразования.

По мнению Уполномоченного, задача обеспечения соблюдения требований законодательства и прав граждан в сфере начисления и взимания платы за жилищно-коммунальные услуги остается приоритетной.

Так, в рамках исполнения полномочий по надзору за определением размера и внесением платы за жилищно-коммунальные услуги Службой государственного жилищного надзора Иркутской области (далее – Служба ГЖН) в 2017 году выявлено 609 нарушений.

По информации Службы ГЖН, по результатам ее работы управляющими и ресурсоснабжающими организациями, ТСЖ на лицевые счета жителей области в 2017 году произведены возвраты денежных средств на сумму 10198 тыс. рублей (в 2016 году – 13102 тыс. рублей).

Как и в прошлые годы, актуальным остается соблюдение управляющими и ресурсоснабжающими организациями прав граждан при взыскании сформировавшейся у них задолженности по оплате за жилищно-коммунальные услуги.

В 2017 году увеличилось количество поступивших Уполномоченному жалоб на управляющие организации, а также на ООО «Иркутскэнергосбыт» по вопросу приостановления предоставления коммунальных услуг.

Бесспорно, жилищно-коммунальные услуги должны быть оплачены потребителем в установленные сроки. Вместе с тем Уполномоченный обращает внимание управляющих и ресурсоснабжающих организаций на необходимость применения указанной меры воздействия на должника, как с учетом требований действующего законодательства, так и конкретной ситуации, имеющей место у гражданина.

Так, в октябре 2017 года Уполномоченному поступила жалоба жителя г. Ангарска, из которой следовало, что в отношении заявителя ООО «Иркутскэнергосбыт» введено приостановление предоставления коммунальной услуги по горячему водоснабжению. Из-за особенностей системы отопления приостановление предоставления горячего водоснабжения повлекло отключение системы отопления в доме. После заключения заявителем соглашения о погашении задолженности предоставление коммунальной услуги было возобновлено.

Фактически в этом случае имело место также приостановление предоставления коммунальной услуги по отоплению, в нарушение п. 119 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям

помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 года № 354.

Приостановление предоставления коммунальных услуг – достаточно жесткая мера, как правило, вынуждающая на погашение задолженности либо на заключение соглашения о ее погашении с одновременным внесением первоначального платежа в размере, часто значительно превышающем доходы должника. При этом с большой долей вероятности можно говорить о том, что внесение такого платежа, превышающего доходы гражданина, не приведет к устойчивому периодическому внесению гражданином платы. Напротив, оно может способствовать ухудшению как его финансового состояния, так и, как следствие, платежной дисциплины.

Вопрос тем более актуален, что в Иркутской области доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума составляет 20,6 % в общей численности населения.

Претензионная и исковая работа – другой, альтернативный способ понуждения граждан к погашению задолженности, но, как представляется, более трудоемкий для управляющих и ресурсоснабжающих организаций. Достаточно отметить, что при использовании искового производства управляющая (ресурсоснабжающая) организация должна обосновать, доказать предъявляемую к взысканию сумму.

Кроме того, взыскание задолженности на основании судебных приказов и исполнительных листов, выданных во исполнение решений судов, предполагает соблюдение прав должника, гарантированных ему законодательством об исполнительном производстве.

Однако, как отмечено ранее, нарушения при ведении управляющими организациями претензионной и исковой работы входят в число наиболее часто выявляемых Службой ГЖН нарушений.

Необходимо отметить конструктивное реагирование ООО «Иркутск-энергосбыт» в 2017 году на обращения Уполномоченного в связи с жалобами граждан. Например, на неправомерные действия Иркутского отделения ООО «Иркутскэнергосбыт» в части прекращения подачи электроэнергии членам садоводческих товариществ в связи с задолженностью садоводства по ее оплате.

Со ссылкой на принятые в результате внеочередного совещания руководства Иркутского отделения ООО «Иркутскэнергосбыт» решения Уполномоченный был уведомлен о принятии Указания о работе

инспекторского персонала с потребителями электрической энергии, имеющими договоры электроснабжения, на объектах которых располагаются садоводства с возможным постоянным проживанием граждан, а также о проведении с инспекторским персоналом технической учебы по вопросам соблюдения Правил полного и частичного ограничения режима потребления электрической энергии, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 4 мая 2012 года № 442. Принятые меры были направлены на недопущение впредь нарушений прав граждан.

2017 год стал для области знаковым в вопросе установления способа оплаты за отопление. Приказом министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 30 сентября 2016 года № 117-мпр был определен Перечень муниципальных образований области, на территориях которых оплата коммунальной услуги по отоплению должна осуществляться в течение отопительного периода. Изданием приказа было реализовано предоставленное Иркутской области право изменения ранее применявшегося на территории всего региона способа оплаты за отопление – в течение года равными долями. Вновь избранный способ оплаты подлежал применению с начала отопительного сезона 2017–2018 годов.

Однако приказами министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 17 апреля 2017 года № 56-мпр, от 24 апреля 2017 года № 60-мпр, от 30 июня 2017 года № 100-мпр муниципальные образования Чунского района, а также город Иркутск и Ангарский городской округ были исключены из перечня территорий, в которых оплата услуги по отоплению осуществляется в течение отопительного периода. В отношении этих территорий был возвращен прежний способ оплаты.

В августе 2017 года Уполномоченный обратился к исполняющему обязанности Первого заместителя Губернатора Иркутской области – Председателя Правительства Иркутской области Р.Н. Болотову с предложением об отмене указанных приказов как нарушающих п. 42(2) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 года № 354. В своем письме Уполномоченный обратил внимание на то, что порядок оплаты услуги по отоплению в течение отопительного периода основан на расчетах по показаниям общедомовых приборов учета, что делает их более прозрачными и понятными гражданам.

По информации, полученной из Правительства региона, вопрос об установлении способа оплаты за отопление, в том числе обозначенный в обращении Уполномоченного, был предметом рассмотрения на заседании рабочего совещания. Итогом стало постановление Правительства области от 2 октября 2017 года № 630-пп «О некоторых вопросах осуществления потребителями оплаты коммунальной услуги по отоплению на территории Иркутской области»: приказы министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области об исключении муниципальных образований Чунского района, а также города Иркутска и Ангарского городского округа из перечня территорий, в которых оплата услуги по отоплению осуществляется в течение отопительного периода, были признаны утратившими силу.

В течение отопительного периода 2017–2018 годов способ оплаты за отопление – в течение отопительного периода – применяется на территориях Ангарского городского округа, г. Иркутска, г. Усолье-Сибирское, на территориях муниципальных образований Балаганского, Боханского, Усть-Удинского, Чунского и Куйтунского (за исключением Кундуйского сельского поселения) районов, а также на территории Шестаковского городского поселения Нижнеилимского района.

По информации Службы ГЖН, жалоб граждан относительно применения нового способа оплаты за отопление не поступало. Жалоб подобной тематики не поступало и Уполномоченному.

Федеральное законодательство в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, а также законодательство, определяющее полномочия органа государственного жилищного надзора, достаточно динамичны. Соответственно нормативные правовые акты области в данной сфере должны, по мнению Уполномоченного, оперативно приводиться в соответствие с федеральным законодательством.

Так, при анализе доводов жалобы жителей г. Ангарска о размере платы за коммунальные услуги Уполномоченным было установлено, что Положение о Службе ГЖН не учитывает изменения, внесенные в Жилищный кодекс России Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 469-ФЗ и наделяющие органы государственного жилищного надзора полномочиями по проверке установленных нормативов потребления коммунальных ресурсов.

Уполномоченный направил свои предложения по совершенствованию областного законодательства заместителю Губернатора

Иркутской области – руководителю аппарата Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области Д.В. Чернышову. Постановлением Правительства области от 20 марта 2017 года № 168 Положение о Службе ГЖН было приведено в соответствие с требованиями законодательства России.

Учитывая значительные изменения, внесенные в Жилищный кодекс РФ Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 485-ФЗ, Уполномоченный выражает надежду, что региональные нормативные правовые акты будут приведены в соответствие с ним в возможно короткие сроки.

Одним из показателей деятельности органа государственного жилищного надзора, органа муниципального жилищного контроля является доля исполненных предписаний.

Так, Уполномоченному в 2017 году поступила жалоба председателя совета многоквартирного дома (г. Иркутск, пер. 1-й Советский, дом 1а), в которой, среди прочих, был обозначен вопрос текущего ремонта общего имущества. Согласно документам, прилагаемым к жалобе, в 2013-2015 годах Службой ГЖН, органом муниципального жилищного контроля управляющей организации неоднократно выдавались предписания о проведении ремонтных работ. Однако они исполнены не были. В сентябре 2016 года договор управления домом был заключен с вновь выбранной управляющей организацией (ООО «Уютный дом»), однако текущий ремонт мест общего пользования так и не осуществлен.

По информации, предоставленной на запросы Уполномоченного, сектором по муниципальному жилищному контролю отдела жилищного хозяйства управления жилищно-коммунального хозяйства Комитета по Управлению Ленинским округом администрации г. Иркутска управляющей организации выдано предписание об устранении разрушений побелочного, окрасочного слоев стен и потолков на лестничных площадках подъездов и в коридорах на 3 и 4 этажах дома в срок до 15 сентября 2018 года. Уполномоченный выражает надежду, что в установленный срок это предписание будет исполнено. За его исполнением будет установлен контроль, а в случае неисполнения виновные будут привлечены к ответственности.

Необходимо отметить и проблему наличия домов, в отношении которых не определен способ управления (собственники помещений не выбрали способ управления, либо принятое решение не было реализовано,

открытые конкурсы, проводимые в порядке ч. 4 ст. 161 Жилищного кодекса РФ, признаны несостоявшимися в связи с отсутствием претендентов на участие).

Согласно информации, предоставленной Уполномоченному, многоквартирные дома, в отношении которых не определен способ управления, имеются в г. Братске, г. Иркутске, в Ангарском городском округе, в Шелеховском, Усть-Удинском, Усть-Илимском, Нукутском, Нижнеудинском, Нижнеилимском, Мамско-Чуйском, Киренском районах, а также в других территориях.

Способ решения этой проблемы определен ч. 17 ст. 161 Жилищного кодекса РФ, вступающей в силу только 12 января 2019 года.

Уполномоченный полагает, что правовое просвещение, в том числе – о возможности и порядке создания гражданами товариществ собственников жилья, повышение их активности, будет способствовать решению проблемы.

На основании изложенного Уполномоченный рекомендует органам государственной власти Иркутской области: 1) обеспечить соответствие региональных нормативных правовых актов требованиям федерального законодательства; 2) создавать условия для повышения активности и ответственности собственников помещений в многоквартирных домах посредством информирования граждан о формах самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, прежде всего таких, как советы многоквартирных домов, товарищества собственников жилья.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области Уполномоченный рекомендует создать условия для исполнения требования ч. 17 ст. 161 Жилищного кодекса РФ об определении решением органа местного самоуправления, в порядке и на условиях, которые установлены Правительством РФ, управляющей организации для управления многоквартирным домом, в отношении которого не выбран способ управления или выбранный способ не реализован, не определена управляющая организация, после вступления в силу указанной нормы с 12 января 2019 года.

Службе государственного жилищного надзора Иркутской области, органам муниципального жилищного контроля Уполномоченный рекомендует максимально эффективно осуществлять предоставленные

контрольные полномочия, в том числе, увеличив долю исполненных предписаний.

2.6. Права граждан при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах

По данным министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области (далее – министерство жилищной политики региона), по состоянию на 1 января 2018 года региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области на 2014–2043 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 20 марта 2014 года №138-пп (далее – Региональная программа), включает 14785 многоквартирных домов, расположенных на территории 125 муниципальных образований области.

Непосредственная реализация Региональной программы осуществляется через краткосрочные планы капитального ремонта.

Согласно информации министерства жилищной политики региона, в 2017 году работы по капитальному ремонту выполнены в 287 многоквартирных домах из 341 (84 % от количества домов, запланированных к ремонту). Кроме того, проведены работы в двух домах, которые не были включены в план на 2017 год. Таким образом, в 2017 году ремонтные работы выполнены в 289 многоквартирных домах.

По разным причинам в 2017 году ремонт не был выполнен в 54 домах. Часть из них были признаны аварийными, в других собственники отказались от проведения ремонта (не допуск в жилые помещения), поэтому приняты решения о переносе срока ремонта на более поздний (работы по ремонту системы газоснабжения). В шести домах собственники отказались от предложенного вида работ, а собственники двух других домов приняли решение о переходе на специальный счет.

Всего за период реализации Региональной программы выполнен ремонт 527 многоквартирных домов. Необходимо уточнить, что по программе в срок до 2043 года должны быть капитально отремонтированы 14785 домов на территории 125 муниципальных образований Иркутской области.

Вместе с тем результаты реализации мероприятий Региональной программы показывают на всё возрастающий риск срыва её исполнения в установленный срок.

По-прежнему актуальным является вопрос собираемости взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах. По информации Фонда капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области (далее – Фонд капитального ремонта), общая собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2017 года составляет 65,71 %. Общая собираемость взноса за 2017 год составляет 71,76 %. Необходимо отметить, что собираемость взноса по России, согласно данных сайта «Реформа ЖКХ», составляет 92,11 %.

Минимальный процент собираемости взносов наблюдается в Нукутском районе – 6,21 %, максимальный – в г. Свирске – 78,92 %. Указанные муниципальные образования удерживают лидерство в своих позициях по итогам 2015 года, 2016 года, и теперь 2017 года. Уровень собираемости ниже 15 % наблюдается в Усть-Удинском, Боханском, Ольхонском и Мамско-Чуйском районах.

Требующей внимания остается проблема задолженности по взносам за помещения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

В докладе, изданном по итогам 2016 года, Уполномоченный рекомендовал органам власти принять исчерпывающие меры для погашения сформированной задолженности.

Администрация Марковского муниципального образования информировала Уполномоченного о погашении задолженности в полном объеме (91 786 руб.), мэр Братского района уведомил о внесении в счет погашения задолженности 679 204,8 руб.

С учетом информации, размещенной на сайте прокуратуры области, о понуждении администрации Куйтунского района к погашению задолженности по взносам, Уполномоченный обратился к прокурорам некоторых городов и районов региона с просьбой принять меры реагирования к органам местного самоуправления, допустившим нарушение Жилищного кодекса России в части своевременного внесения взносов. Решения прокуроров по результатам рассмотрения обращения Уполномоченного были различны. Большинство из них главам

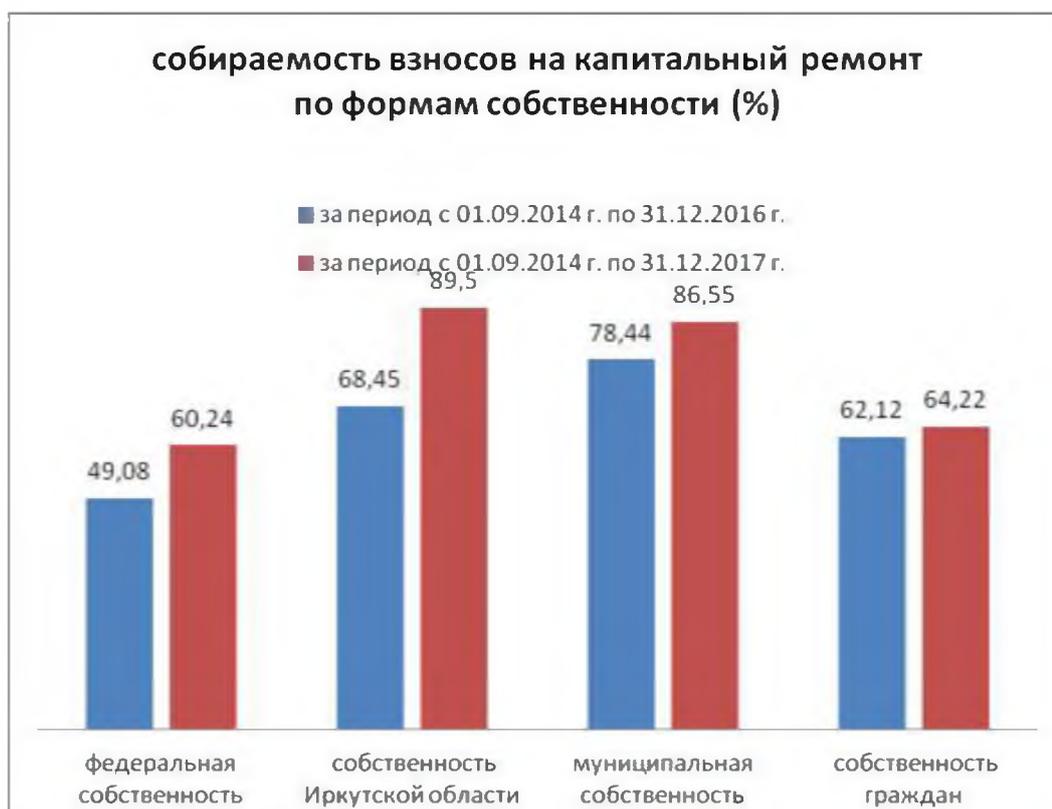
муниципальных образований, в связи с выявлением нарушений Жилищного кодекса России, были внесены представления с требованием о принятии мер для погашения задолженности. Однако прокуратурой г. Черемхово обращение Уполномоченного о задолженности администрации г. Черемхово в размере 21 986 231,55 руб. (отсутствие платежей за весь период действия обязанности по внесению взносов) было направлено для принятия мер к взысканию в Фонд капитального ремонта. Несмотря на обращение Фонда капитального ремонта к мэру г. Черемхово по состоянию на 31 декабря 2017 года, долг администрации г. Черемхово составляет 17 682 514,56 руб.

В целом по региону за помещения, находящиеся в муниципальной собственности, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2017 года составила 86,55 % (по итогам 2016 года – 78,44 %).

Минимальная собираемость взноса отмечается в Мамско-Чуйском районе – 10,3 %. Не производилась оплата взноса за помещения, находящиеся в муниципальной собственности, расположенные в Аларском и Усть-Удинском районах. За этими органами местного самоуправления числится задолженность в размере 38 177 руб. и 27 146 руб. соответственно.

За помещения, находящиеся в собственности региона, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2017 года составила 89,50 % (по итогам 2016 года – 68,45 %). За помещения, находящиеся в федеральной собственности, собираемость взноса на капитальный ремонт общего имущества за период с 1 сентября 2014 года по 31 декабря 2017 года составила 60,24 % (по итогам 2016 года – 49,08 %).

Следует заметить, что неисполнение органами власти обязанности по уплате взносов на капитальный ремонт за помещения, находящиеся в муниципальной и государственной собственности, уменьшает объем средств, который Фонд капитального ремонта вправе израсходовать на ремонт домов в рамках реализации Региональной программы.



Однако в практической плоскости имеется и иная проблема: неполное использование денежных средств, определенных на финансирование Региональной программы. Согласно информации, предоставленной министерством жилищной политики региона, по состоянию на 1 января 2018 года на счете Фонда капитального ремонта сложился остаток денежных средств в сумме 3 885,1 млн. руб. Объем неиспользованных денежных средств свидетельствует о низкой эффективности работы Фонда.

Вместе с тем, выполнение работ по капитальному ремонту не должно стать гонкой по освоению денежных средств со стремлением уложиться в сроки окончания работ любой ценой и, возможно, в ущерб их качеству.

Актуальным и требующим своего решения остается вопрос наличия в Региональной программе домов, фактически аварийных, но не признанных таковыми в установленном законом порядке. В ежегодных докладах по итогам 2015 и 2016 годов Уполномоченный отмечал необходимость объективной и своевременной оценки состояния домов для признания их аварийными и, соответственно, внесения изменений в Региональную программу.

Согласно данным Фонда капитального ремонта, предоставленным Уполномоченному в феврале 2017 года, 1287 многоквартирных домов (из 15040 включенных на тот момент в Региональную программу, т.е. 8,5 % от

общего количества) имеют 70 и более процентов общего износа конструктивных элементов.

В Докладе по итогам 2016 года Уполномоченный обозначил имеющиеся, по его мнению, варианты решения этой проблемы.

Первый вариант: внесение изменений в Закон Иркутской области от 27 декабря 2013 года № 167-оз «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 167-оз) на основании ст. 168 Жилищного кодекса РФ. Эта норма предоставляет субъекту РФ право не включать в региональную программу капитального ремонта многоквартирные дома, физический износ основных конструктивных элементов (крыша, стены, фундамент) которых превышает семьдесят процентов, и (или) многоквартирные дома, в которых совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов и внутридомовых инженерных систем, входящих в состав общего имущества в многоквартирных домах, в расчете на один квадратный метр общей площади жилых помещений превышает стоимость, определенную нормативным правовым актом субъекта РФ.

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

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

Третий вариант: реализация Службой ГЖН полномочия по подготовке и представлению в соответствующую Межведомственную

комиссию заключений о наличии оснований для признания многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции по вопросам, отнесенным к компетенции Службы.

Согласно информации первого заместителя Губернатора Иркутской области – председателя Правительства Иркутской области Р.Н. Болотова от 15 декабря 2017 года, поступившей Уполномоченному, постановлением Правительства области от 16 августа 2017 года № 542-пп из Региональной программы исключены 255 многоквартирных домов, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу. При очередной актуализации Региональной программы планируется к исключению еще более 100 домов.

Министерством жилищной политики области во взаимодействии с Фондом капитального ремонта сформирован перечень многоквартирных домов, включенных в Региональную программу, но имеющих высокий процент износа основных конструктивных элементов. Указанный перечень направлен в органы местного самоуправления для рассмотрения вопроса об установлении аварийности домов в установленном порядке.

Таким образом, органами исполнительной власти области реализуется второй вариант решения проблемы.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, согласно информации, предоставленной Фондом капитального ремонта, по состоянию на 31 декабря 2017 года ориентировочно 1 500 многоквартирных домов, включенных в Региональную программу, являются аварийными, но не признаны таковыми в установленном порядке.

Уполномоченный полагает, что важен период, в течение которого будет проведено обследование домов в соответствии с требованиями Положения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47, а также соблюдение установленных этим Положением сроков принятия решений.

Так, при рассмотрении одной из жалоб, поступивших Уполномоченному в 2017 году из г. Усть-Кута, было установлено, что заключение о признании дома аварийным и подлежащим сносу принято Межведомственной комиссией 19 декабря 2016 года, а соответствующее решение органа местного самоуправления – 15 мая 2017 года.

Решение о признании дома аварийным и подлежащим сносу принимается органом местного самоуправления на основании заключения Межведомственной комиссии в течение 30 дней со дня его получения (п. 49 указанного Положения). Учитывая, что наличие в Региональной программе фактически аварийных домов – это не только вопрос ремонта или расселения дома, но и вопрос обязанности граждан–собственников помещений вносить взносы на капитальный ремонт, Уполномоченный настоятельно рекомендует органам власти обеспечить максимально оперативное обследование жилых домов, имеющих признаки аварийности, и принятие правовых решений в установленные законодательством сроки.

Кроме этого Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области при актуализации в 2018 году Региональной программы обеспечить исключение из нее многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу в установленном законодательством порядке.

Органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области Уполномоченный рекомендует: 1) погасить задолженность по взносам на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах (при ее наличии) и обеспечить своевременное внесение текущих платежей в соответствии с нормами Жилищного кодекса России; 2) обеспечить соблюдение срока принятия решения о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 года № 47, а также сроков направления соответствующих сведений в Фонд капитального ремонта.

Фонду капитального ремонта многоквартирных домов Иркутской области Уполномоченный рекомендует обеспечить проведение в 2018 году капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах соответствии с объемом денежных средств, определенных на финансирование Региональной программы в 2018 году.

2.7. Право отдельных категорий граждан на предоставление земельных участков в собственность для жилищного строительства

Статьей 39.5 Земельного кодекса РФ установлено право некоторых категорий граждан на получение земельных участков в собственность бесплатно. По общему правилу порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов РФ.

Во исполнение положений Земельного кодекса России в Иркутской области был принят областной Закон от 28 декабря 2015 года № 146-оз «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» (далее – Закон Иркутской области № 146-оз).

Уполномоченный ранее указывал в своих докладах, что названный закон содержит коррупциогенные факторы, которые препятствуют нормальной реализации указанного права льготными категориям населения. К коррупциогенным факторам данного областного Закона относится, в частности, пробел в регулировании срока предоставления земельного участка с момента постановки «льготника» на учет, что позволяет государственным органам и органам местного самоуправления уклоняться от выполнения своего обязательства.

Кроме обязанности предоставить земельный участок, Законом Иркутской области № 146-оз установлена обязанность органов местного самоуправления организовать электро-, тепло-, газо-, водоснабжение, водоотведение, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения к земельному участку. К сожалению, срока выполнения указанного обязательства Законом также не установлено, что также является коррупциогенным фактором и позволяет органам местного самоуправления не выполнять указанные обязанности и не нести за этой никакой ответственности.

Другим коррупциогенным фактором в Законе Иркутской области № 146-оз является то обстоятельство, что компетенция органа, уполномоченного на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, определена по формуле «вправе». В Законе предусмотрена

возможность проведения кадастровых работ лицами, состоящими на учете, а уполномоченный орган наделен правом провести кадастровые работы, а не обязанностью. Данная норма позволяет уполномоченному органу произвольно решать, кому из заявителей орган власти проведет кадастровые работы, а кому из них придется их выполнять самостоятельно.

Закон Иркутской области № 146-оз позволяет чиновникам возложить бремя расходов на формирование земельного участка на лиц, нуждающихся в социальной поддержке. Следует отметить, что кадастровые работы по формированию земельного участка, в зависимости от удаленности расположения, могут обойтись гражданину от 10 тыс. до 100 тыс. рублей.

По состоянию на 31 декабря 2017 года на учете в министерстве имущественных отношений Иркутской области для предоставления земельного участка в собственность бесплатно состояло 8 333 заявителя. Из этого числа 7 348 – многодетные семьи, имеющие трех и более детей. Таким образом, общее количество людей, заинтересованных в бесплатном предоставлении земельного участка, составляет не менее 30 тыс. человек.

Из 113 участков, предоставленных в 2017 году гражданам министерством имущественных отношений области, по 53 участкам заявители самостоятельно провели кадастровые работы. То есть «льготники», имеющие право на бесплатное предоставление сформированного земельного участка, фактически заплатили за предоставленные им земельные участки. Необходимо констатировать, что областной закон № 146-оз нуждается в существенных изменениях, которые бы исключили из него указанные выше коррупциогенные факторы и снизили количество административных барьеров при реализации льготными категориями граждан своих прав.

2.8. Право граждан на приобретение лесных насаждений для строительства жилья и других собственных нужд

В соответствии со ст. 30 Лесного кодекса РФ граждане вправе заготавливать древесину для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд. Для удовлетворения этих нужд жители Иркутской области заключают с министерством лесного комплекса области договоры купли-продажи лесных насаждений.

Законом Иркутской области от 10 ноября 2011 года № 109-оз «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» установлено, что семья или одиноко

проживающий человек в течение своей жизни для возведения жилья может приобрести 125 кубометров древесины, а в случае, если единственное жилье уничтожено пожаром, жители области имеют право приобрести лесные насаждения без учета периодичности. Исходя из постановления администрации Иркутской области от 29 декабря 2007 года № 304-па «О ставках платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, заготавливаемых на территории Иркутской области, за исключением земель особо охраняемых природных территорий федерального значения», в самом дорогом лесотаксовом районе наибольшая стоимость плотного кубометра самой дорогой сосны составляет 4 рубля 8 копеек. Таким образом, максимальная стоимость 125 кубометров, на которые житель области может заключить договор купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд с целью возведения жилых строений, составляет 510 рублей. Исходя из стоимости самой дорогой древесины в области, на которую можно заключить договор купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, можно говорить о том, что возможность заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд является ярко выраженной мерой социальной поддержки.

При этом Уполномоченному периодически поступают жалобы на то, что попытки граждан реализовать указанное право и заключить с министерством лесного комплекса области договор купли-продажи лесных насаждений для строительства или ремонта построек заканчиваются отказом последнего, поскольку в ближайшем лесничестве объем лесных насаждений, выделенный для собственных нужд граждан, связанных со строительством и ремонтом, на соответствующий год уже исчерпан.

В соответствии с постановлением Губернатора Иркутской области от 9 февраля 2009 года № 23-п «Об утверждении Лесного плана Иркутской области», на землях лесного фонда для собственных нужд граждан планируется ежегодно заготавливать по 600 тыс. кубометров ликвидной древесины. Для заготовки древесины с целью отопления целесообразно использовать нетоварную древесину, которая остается после осуществления лесозаготовки в количестве от 10 % до 50 %, либо осуществлять заготовку для таких нужд за счет сплошных и выборочных санитарных рубок.

Таким образом, можно было предположить, что 600 тысяч кубов ликвидной древесины должны ежегодно продаваться для собственных нужд граждан в основном с целью строительства и ремонта, а для целей отопления

продавать лесные насаждения сверх указанного объема из неликвидных лесных насаждений.

В соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 9 июня 2017 года № 386-пп «Об утверждении Положения о порядке определения объемов лесных насаждений, заготавливаемых на основании договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан», для целей, не связанных с отоплением, министерство лесного комплекса области обязано предусматривать до 40 % объема лесных насаждений, предназначенных для собственных нужд граждан, а для целей отопления предусматривать до 30 % указанного объема. Следовательно, исходя из указанных в постановлении Правительства пропорций, для целей строительства и ремонта должна предназначаться большая часть объема лесных насаждений, используемых гражданами для собственных нужд.

Как следует из письма министра лесного комплекса области С.В. Шеверды от 24 ноября 2017 года № 02-91-9159/17, в 2017 году объем лесных насаждений для собственных нужд был установлен в размере 611455 кубометров, из них для строительства и ремонта предназначено только 220360 кубометров.

С 1 января по 30 июля 2017 года для собственных нужд гражданами было подано заявок на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в совокупном объеме 992503 кубометра, из них для целей строительства и ремонта было заявлено 753427 кубометров. При этом министерством лесного комплекса области за 2017 год заключены договоры купли-продажи лесных насаждений только на 478300 кубометров, из них для целей строительства и ремонта различных построек было продано лесных насаждений в объеме 205600 кубометров.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что объем лесных насаждений, ежегодно предназначенный для заключения договоров купли-продажи для собственных нужд граждан с целью строительства и ремонта, абсолютно недостаточен. Также остается непонятным, как соотносился объем лесных насаждений, ежегодно предназначенный для собственных нужд граждан с целью строительства и ремонта, (каждый год менее 300 тыс. кубометров) с 600 тыс. кубометров ликвидной древесины, указанными в лесном плане Иркутской области.

Продолжительная переписка Уполномоченного с министерством лесного комплекса области, посвященная данной проблеме, принесла свои

плоды: министерством были подготовлены изменения в Лесной план Иркутской области, исключаящие из него определение установленного объема заготовки древесины для собственных нужд граждан в Иркутской области. Указом Губернатора Иркутской области данные изменения были утверждены 12 декабря 2017 года.

Представляется необходимым, с целью защиты интересов жителей области, гарантировать объем лесных насаждений, предназначенный для собственных нужд граждан, нормативным актом, имеющим большую силу, чем акты, издаваемые министерством лесного комплекса области. Регулировать объем рубки лесных насаждений за счет уменьшения объема рубки для собственных нужд граждан недопустимо. В случае необходимости сохранения лесных насаждений следует уменьшать объем коммерческих рубок.

2.9. Права граждан в связи с вынужденным переселением из отдельных населенных пунктов Иркутской области

В Приангарье весной 2017 года произошли масштабные природные пожары, которые затронули отдельные населенные пункты. От них пострадали 10 сельских поселений в 8 муниципалитетах Иркутской области. Среди них: населенные пункты в Заларинском, Зиминском, Тайшетском районах, г. Черемхово, пос. Бубновка Киренского района и др. Огнем были уничтожены более 78 жилых домов, а также объекты социальной инфраструктуры. Особенно сильно пострадал пос. Бубновка Киренского район, где сгорело 59 домов. Без крова остались сотни местных жителей. Этот поселок было решено полностью переселить. Губернатором Иркутской области в Указе от 3 мая 2017 года № 77-уг «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабных пожаров на территории Иркутской области» была поставлена задача перед органами государственной власти области и органами местного самоуправления по ликвидации последствий крупномасштабных пожаров в кратчайшие сроки и с завершением комплекса соответствующих мероприятий, а также заселением граждан, пострадавших в результате крупномасштабных пожаров, в жилые помещения не позднее 30 сентября 2017 года.

За прошедший год в области также было принято решение о переселении жителей д. Пойма, пос. Брусово, пос. Екунчет, с. Еланцы Тайшетского района. С целью создания правового механизма предоставления

мер социальной поддержки гражданам в связи с переселением из отдельных населенных пунктов области были приняты соответствующие нормативные правовые акты. Среди них: Закон Иркутской области от 19 декабря 2017 года № 108-оз «О дополнительной мере социальной поддержки граждан, проживающих в поселках Брусово, Екунчет, селе Еланка и деревне Пойма Тайшетского района Иркутской области», подпрограмма «Государственная поддержка граждан, проживающих на территории Иркутской области, жилые помещения которых были утрачены или признаны в установленном порядке непригодными для проживания в результате чрезвычайной ситуации, вызванной природными пожарами на территории Иркутской области, в связи с закрытием поселка Бубновка Киренского района Иркутской области на 2017 год» государственной программы Иркутской области «Доступное жилье» на 2014–2020 годы, постановление Правительства Иркутской области от 19 июня 2017 года № 409-пп «О порядке осуществления мероприятий по переселению отдельных категорий граждан в Иркутской области в 2017 году», которым утверждено Положение о предоставлении в 2017 году отдельным категориям граждан, проживающих на территории области, единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения. Названное Положение определяет условия, порядок и размер предоставления в 2017 году единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения:

1) отдельным категориям граждан, проживающих на территории области, в связи с утратой жилого помещения или признанием его в установленном порядке непригодным для проживания в результате чрезвычайной ситуации, вызванной природными пожарами на территории Иркутской области в апреле – мае 2017 года;

2) отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области, в связи закрытием поселка Бубновка Киренского района Иркутской области.

По информации министерства социального развития, опеки и попечительства области, только на цели переселения из пос. Бубновка Киренского района в 2017 году было потрачено 548 722 191 рубль. Выдано 323 свидетельства (для 722 человек), удостоверяющих право на получение единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения. По данным министерства, все семьи, пострадавшие от пожаров, приобрели жилые помещения. Однако в средствах массовой

информации сообщалось, что более 200 жителей сгоревшего пос. Бубновка не получили сертификаты на приобретение или строительство жилья. За защитой своих прав эти люди обратились в суды и выиграли дела. Однако более 30 человек из них так и не получили денежные выплаты.

Уполномоченному в 2017 году поступило 5 обращений от граждан, которые не согласились с действиями должностных лиц при решении вопроса о праве на получение единовременной денежной выплаты для приобретения или строительства жилья.

Гражданин Г. сообщил Уполномоченному, что не согласен с решением областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Киренскому району» об отказе в выдаче свидетельства, удостоверяющего право на получение единовременной денежной выплаты. Уполномоченный по данной жалобе направил обращение в министерство и просил проверить законность принятого решения. К сожалению, должностные лица министерства не приняли мер к своевременному исправлению ошибки и подтвердили законность принятого решения. Уполномоченный, изучив доводы отказа, пришел к противоположному выводу. Гражданин Г. является членом семьи нанимателя утраченного жилого помещения в пос. Бубновка, он студент 4 курса ВУЗа по очной форме обучения, в период между сессиями проживал в пос. Бубновка, зарегистрирован по месту жительства в пос. Бубновка. При таких обстоятельствах отказ гражданину Г. в предоставлении единовременной денежной выплаты по причине отсутствия его по месту жительства является незаконным. Усилиями Уполномоченного право гражданина Г. на получение единовременной денежной выплаты было восстановлено.

В другом случае гражданка П. обратилась к Уполномоченному с жалобой на отказ министерства выполнить решение Киренского районного суда, которым признано незаконным решение областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Киренскому району» об отказе в выдаче свидетельства на единовременную денежную выплату на приобретение или строительство жилого помещения. На запрос Уполномоченного министр В.А. Родионов сообщил, что не имеет решения суда на руках, но будет обжаловать его в апелляционной инстанции. Уполномоченный вновь обратился в адрес министра и изложил свою позицию по данному вопросу. В частности, Уполномоченный обратил внимание министра на то обстоятельство, что намерение обжаловать решение суда

является преждевременным, поскольку не изучены аргументы, положенные в обоснование выводов суда. Кроме того, Уполномоченный выразил свое убеждение о том, что у органов исполнительной власти нет морального права обжаловать решение суда, принятого в интересах граждан, особенно, если это касается реализации социальных и экономических прав граждан. В итоге решение Киренского районного суда было исполнено министерством.

Гражданка П. обратилась к Уполномоченному с жалобой на волокиту в решении вопроса о выделении свидетельства на единовременную денежную выплату на приобретение или строительство жилого помещения в связи с его утратой из-за пожара в пос. Бубновка. Обращение Уполномоченного к министру социального развития, опеки и попечительства Иркутской области В.А. Родионову ускорило решение данного вопроса. По сообщению должностных лиц министерства, гражданке П. было оформлено свидетельство на получение единовременной денежной выплаты с учетом члена семьи. Размер единовременной денежной выплаты составил 1 474 116 руб.

Гражданка Р. обратилась к Уполномоченному с жалобой на отказ областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Киренскому району» выполнить решение Киренского районного суда. Указанным решением это учреждение было обязано устранить нарушение права гражданки Р. на получение единовременной денежной выплаты, удостоверяемого свидетельством. Уполномоченный обратился к министру В. А. Родионову за соответствующими разъяснениями по жалобе гражданки Р. В ответе министр сообщил, что гражданка Р., по мнению должностных лиц министерства, не имеет права на получение единовременной выплаты. Одновременно министр сообщил Уполномоченному о том, что Киренский районный суд по иску гражданки Р. принял еще одно решение от 14 декабря 2017 года. Указанным решением исковые требования гражданки Р. о признании ее пострадавшей, о возложении обязанности на министерство по включению ее в списки граждан на получение единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, признания за ней права на получение бюджетных ассигнований не удовлетворены. Считая, что по обращению гражданки Р. приняты противоречивые судебные решения, должностные лица обратились в Киренский районный суд с просьбой разъяснить порядок исполнения решения суда от 29 ноября 2017 года. Министр сообщил Уполномоченному, что вопрос о предоставлении

единовременной денежной выплаты гражданке Р. будет рассмотрен после принятия судебного акта Киренским районным судом.

Изучив решения Киренского районного суда от 29 ноября 2017 года и от 14 декабря 2017 года, Уполномоченный вновь обратился к министру с разъяснением своей позиции по жалобе гражданки Р. Положительное решение Киренского районного суда по обращению гражданки Р. было обращено к немедленному исполнению. Областное государственное казенное учреждение «Управление социальной защиты населения по Киренскому району» это решение не исполнило так, как предписывалось судом.

Следует отметить, что решение это не было даже обжаловано в установленные законом сроки. Статьей 188 Кодекса административного судопроизводства России установлено, что решения суда подлежат немедленному исполнению в случаях, прямо предусмотренных данным Кодексом, а также в случае обращения судом принятого им решения к немедленному исполнению. Это означает, что у ответчика нет права медлить с исполнением решения суда, он обязан выполнить волю суда о немедленном исполнении решения суда.

К сожалению, решение суда немедленно не выполнено, а министр своевременно не сделал соответствующих указаний. Уполномоченный надеется, что министр социального развития, опеки и попечительства примет меры для безусловного исполнения решения суда и восстановит нарушенное право гражданки Р.

Органами исполнительной власти области была проведена большая работа по преодолению последствий чрезвычайной ситуации в связи с произошедшими в 2017 году природными пожарами, в том числе и в связи с уничтожением пос. Бубновка Киренского района. Но, как следует из вышеприведенных примеров, было допущено ущемление прав отдельных граждан. Уполномоченный надеется, что руководитель областного государственного казенного учреждения «Управление социальной защиты населения по Киренскому району» и министр социального развития, опеки и попечительства сделают правильные выводы, которые помогут избежать в дальнейшем нарушений прав граждан в подобных ситуациях.

3. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ И ПОМОЩЬ

3.1. Права граждан с ограниченными возможностями здоровья

Признание гражданина инвалидом осуществляется учреждениями медико-социальной экспертизы и представляет собой одновременно медицинскую и юридическую процедуру, исходя из комплексной оценки состояния организма гражданина. Порядок и условия признания лица инвалидом устанавливаются Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» (далее — Правила).

Данные Федерального казенного учреждения «Главное бюро Медико-социальной экспертизы по Иркутской области» (далее – ГБ МСЭ) о числе граждан, впервые и повторно признанных инвалидами за 2015-2017 годы, представлены в таблице ниже (тыс. чел.):



В соответствии с Правилами, переосвидетельствование инвалидов I группы проводится 1 раз в 2 года, инвалидов II и III групп – 1 раз в год, а детей-инвалидов – 1 раз в течение срока, на который ребенку установлена категория «ребенок-инвалид». Многие люди с ограниченными возможностями не понимают необходимости процедуры переосвидетельствования, особенно в случае инвалидности, присвоенной в детстве или связанной с тяжелыми необратимыми изменениями в организме, оставляя без внимания тот факт, что повторное освидетельствование нужно не только для подтверждения ранее установленной инвалидности, но и в целях усиления группы инвалидности в случае ухудшения состояния

здоровья, а также для корректировки индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида.

К Уполномоченному обратилась гражданка Ф. по вопросу усиления группы инвалидности её брата: «Моему брату 52 года, он инвалид второй группы – олигофрения в стадии дебильности. Заключение было дано давным-давно, получает пенсию как инвалид детства. Ранее уход за ним осуществляла мама, она инвалид первой группы, ей 80 лет, и теперь я взяла на себя уход за ними. В Пенсионном фонде я оформила выплату по уходу за матерью как за инвалидом первой группы, а на брата не могу, так как у него вторая группа инвалидности, но ему требуется постоянный уход. Я сейчас всё своё время и силы отдаю маме и брату. Прошу, помогите нам в изменении группы со второй на первую».

В ходе рассмотрения этого обращения Уполномоченным было установлено, что трудность в процессе изменении группы инвалидности вызвана необходимостью дополнительного медицинского освидетельствования инвалида в стационаре г. Тулуна или г. Иркутска. Однако, по мнению заявительницы, даже временный отрыв её брата от привычной обстановки может пагубно сказаться на состоянии психического здоровья. Физически сильного мужчину сложно усадить в машину для транспортировки в медучреждение из-за возникающего у него стресса и паники, не говоря уже о помещении его в стационар, даже на короткий срок.

Уполномоченный выступил координатором межведомственного взаимодействия ГБ МСЭ по Иркутской области и бюро МСЭ № 14 с Бирюсинской городской больницей, Тулунским областным психоневрологическим диспансером, результатом которого стало проведение консилиума и комплексного обследования инвалида на дому. Таким образом, стационарное обследование было заменено консилиумом, и вся процедура заняла не более часа. По заключению консилиума гражданину установлена I группа инвалидности.

Приведенный пример подтверждает, что межведомственное взаимодействие органов здравоохранения и бюро медико-социальной экспертизы может во многом облегчить жизнь граждан с ограниченными возможностями, нужна только инициатива и добрая воля субъектов этого взаимодействия.

В течение минувшего года Уполномоченному поступали обращения граждан с вопросами об отказе медицинских организаций в выдаче направления на медико-социальную экспертизу (далее – МСЭ). Многие не

знают, что в этом случае они вправе обратиться в бюро МСЭ самостоятельно, где специалисты проводят осмотр гражданина, составляют программу дополнительного обследования и проведения реабилитационных или абилитационных мероприятий, после выполнения которой рассматривается вопрос о наличии у гражданина ограничений жизнедеятельности.

Уполномоченный считает необходимым установление обязанности для сотрудников медицинских организаций разъяснять гражданам их право на самостоятельное обращение в учреждения медико-социальной экспертизы в случае отказа в направлении на комиссию МСЭ.

Несмотря на принимаемые государством меры, проблемы в соблюдении прав и свобод граждан этой категории в различных сферах жизнедеятельности на территории нашего региона окончательно не решены. Ежегодно к Уполномоченному с просьбой о содействии в реализации, восстановлении или защите прав обращается значительное число граждан с ограниченными возможностями. Большинство инвалидов по-прежнему вынуждены самостоятельно решать многие вопросы, чтобы суметь достойно жить с учетом своих ограничений.

В настоящее время в Иркутской области проживает более 225 тыс. инвалидов, в том числе 12 647 детей-инвалидов в возрасте до 18 лет. Существуют вещи, без которых инвалиду просто не обойтись, а есть и такие, которые существенно повышают качество его жизни. Это то, что мы называем «техническими средствами реабилитации». Государство гарантирует бесплатное предоставление многих из них. На практике же обеспечить инвалидов в полном объеме техническими средствами реабилитации (далее – ТСР) в необходимые сроки не получается. В первую очередь потому, что возможности органов исполнительной власти ограничены объемом средств, перечисленных из федерального бюджета на соответствующий календарный год. Это главная причина жалоб на нарушение права на обеспечение ТСР, а также на санаторно-курортное лечение.

Фактически многие инвалиды не обеспечиваются путевками на санаторно-курортное лечение из года в год.

Решение проблемы во многом зависит от совершенствования действующего законодательства и своевременного обеспечения

территориальных органов Фонда социального страхования РФ необходимым объемом бюджетных средств.

Уполномоченный считает, что органы государственной власти региона должны обратиться в Правительство РФ по вопросу увеличения финансирования государственного обязательства – санаторно-курортного лечения федеральных льготников.

Год	Число граждан, стоящих на учете на получение санаторно-курортной путевки	Кол-во инвалидов, обеспеченных санаторно-курортными путевками	Потребность в финансировании для полного обеспечения путевками (тыс.руб.)	Выделенные ассигнования (тыс.руб.)	Объем освоенных средств (тыс.руб.)
2015	17 800	431	453 900,0	98 071,4	97
2016	15 919	3 929	429 813,0	94 893,3	94
2017	15 882	3 764	460 578,0	99 136,6	99

Однако недостаточность финансирования – это не единственный отрицательный фактор, осложняющий непростую и без того жизнь людей с ограниченными возможностями. Речь идет о длительности и качестве конкурсных процедур по закупкам, в соответствии с которыми региональное отделение Фонда заключает государственные контракты на поставку инвалидам ТСР. Период (срок) ожидания ТСР зависит от формы конкурса, предусмотренной Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и может занимать более 40 дней. Такой срок, безусловно, недопустим, в связи с чем необходимо законодательно упростить данную процедуру.

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

Еще одна проблема организационного характера, с которой сталкиваются люди, нуждающиеся в ТСР – доставка средств по месту

жительства инвалида. Поставщиками по государственным контрактам часто нарушаются сроки поставки ТСР получателям. Имеют место случаи неисполнения контрагентами своих обязательств в полном объеме, случаи неисполнения обязательств по адресной доставке ТСР до получателей или организации пунктов выдачи, что приводит к нарушениям прав граждан. Уполномоченный считает необходимым ужесточить ответственность, в том числе штрафные санкции, за нарушений условий договора поставщиками.

Требует совершенствования организация ремонта инвалидных колясок и других технических средств реабилитации по месту пребывания инвалидов, ведь отсутствие в муниципальных образованиях пунктов ремонта тоже становится барьером для лиц с ограниченными физическими возможностями. Услуга по ремонту ТСР должна предоставляться инвалидам бесплатно, независимо от территории их проживания, но на деле им надо сначала потратиться (но, как правило, данная категория граждан ограничена в доходах), чтобы доставить, например, неисправную коляску в соответствующий центр. Существующая возможность досрочной замены технического средства (изделия), вышедшего из строя, сопряжена с очередным ожиданием: сначала необходимо обратиться с заявлением в филиал регионального отделения фонда социального страхования по месту жительства, потом следует медико-техническая экспертиза ТСР, а после вся процедура начинается заново – новая заявка, заключение договора, доставка до места жительства инвалида. А как же все это время жить человеку в таком долгом ожидании? К сожалению, сроки предоставления ТСР взамен вышедших из строя ранее гарантированного срока эксплуатации законодательно не регламентированы.

Говоря об обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации, нельзя обойти вниманием еще один аспект. Речь идет о длительности процедуры замены ТСР в случае, когда в силу физиологических процессов его получателю требуется изменить размер изделия. Человеку снова необходимо пройти обследование узких специалистов (окулиста, невролога, хирурга, психиатра и т.д.), получить направление на новую медико-социальную экспертизу, по результатам которой будет скорректирована индивидуальная программа реабилитации инвалида.

Для упрощения процедуры внесения изменений в ИПРА указанной категории граждан Уполномоченный считает целесообразным внести

соответствующие изменения в приказ Минтруда России от 31 июля 2015 года № 528н «Об утверждении Порядка разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации или абилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации или абилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, и их форм».

Важнейшим условием обеспечения инвалидам равных с другими гражданами возможностей для участия в жизни общества является формирование безбарьерной среды жизнедеятельности, в том числе создание беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, пользование транспортом и транспортными коммуникациями, средствами связи и информации, получение инвалидами социальных услуг, формирование комфортной психологической среды в обществе.

К сожалению, многие проблемы, с которыми сталкиваются эти люди в повседневной жизни, так и остаются нерешенными. Не последнее место среди них занимает обеспечение доступа к объектам социальной и транспортной инфраструктур.

К концу 2017 года доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов в Иркутской области составила 76,38 % (317 объектов из 415 объектов).

Также на территории Иркутской области с 2016 года реализуется План мероприятий («Дорожная карта») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг на 2016–2030 годы, утвержденный распоряжением Правительства Иркутской области от 30 сентября 2015 года № 566-рп (далее – Дорожная карта). Реализация этого Плана мероприятий направлена на обеспечение условий доступности для инвалидов и других маломобильных групп населения (далее – МГН) объектов и услуг в сфере социальной защиты населения, транспорта, здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, труда и занятости населения в Иркутской области, преодоление социальной разобщенности в обществе.

Всего на реализацию мероприятий Дорожной карты в 2017 году израсходовано 48 051 520 руб. (в 2016 году – 59 506 790 руб.).

Работа, безусловно, идёт. Видно, что каждый год появляется всё больше приспособленных для нужд инвалидов объектов. Но далеко не

всегда можно воспользоваться этими приспособлениями, потому что в ряде случаев при их проектировании были допущены грубые ошибки, наличие которых позволяет сделать вывод, что объекты «доступной среды» устроены не для инвалидов, а ради «галочки» в отчетах для надзорных организаций.

Так, например, пандус в Иркутском областном психоневрологическом диспансере по ул. Сударева, 6, вызывает недоумение. Во-первых, подняться по нему совсем непросто, а, во-вторых, ведет он к двери, которая всегда закрыта. Или, в другом случае, чтобы воспользоваться услугами отделения срочного социального обслуживания ОГАУ СО «Комплексный центр социального обслуживания населения», расположенного в Иркутске по ул. Академическая, 74, даже здоровому человеку нужно иметь хорошую физическую форму.

По информации отделения Пенсионного фонда РФ по Иркутской области, государственные услуги предоставляются в 46-ти зданиях (помещениях), из них 9 оборудованы с учетом потребностей инвалидов, 20 зданий имеют высокий уровень доступности, 17 зданий – средний уровень доступности.

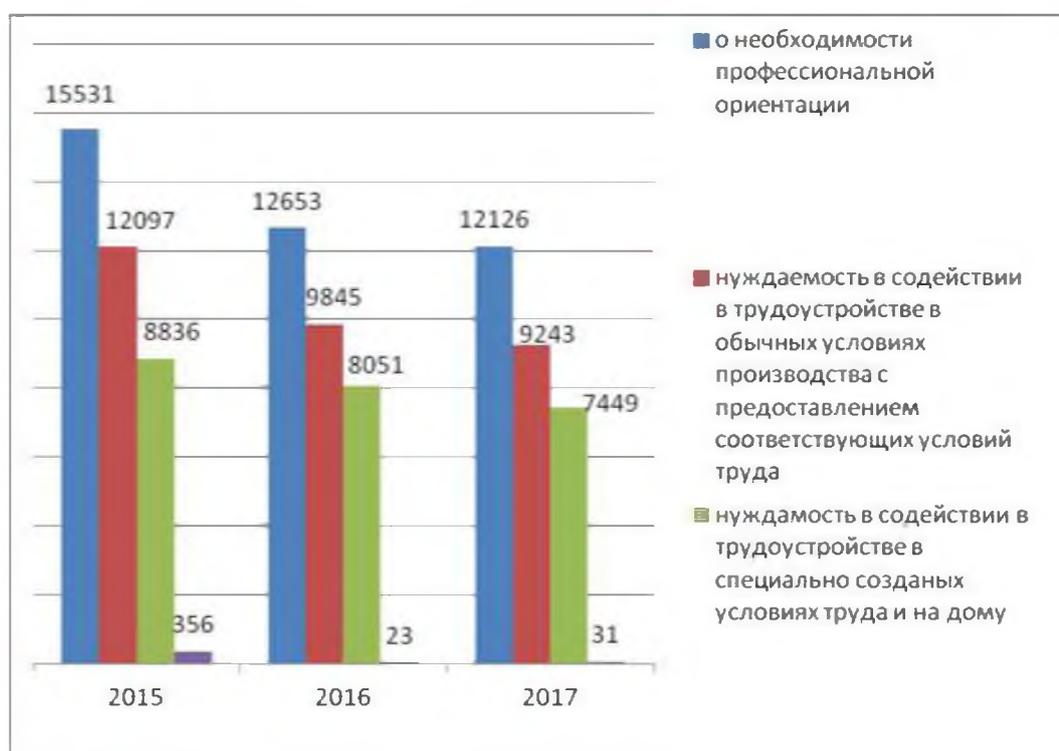
В целях планирования повышения показателей доступности для инвалидов объектов и предоставляемых на них услуг, Отделением разработан План мероприятий до 2030 года, в соответствии с которым, при условии необходимого финансирования, к 2030 году 26 зданий должны иметь 100 % доступность, что составляет 66,7 % от общего числа объектов, где предоставляются государственные услуги территориальными органами ПФР по Иркутской области.

По информации ФКУ ГБ МСЭ Иркутской области данные по доступности остаются на уровне 2016 года, 21 структурное подразделение (из 37) оборудовано с учетом потребностей инвалидов, что составляет 56,7 %.

Утвержден План мероприятий ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области» Минтруда России («дорожная карта») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы на 2015–2030 годы.

Программные мероприятия «доступной среды» нацелены, в том числе, на создание условий для профессионального образования и последующего трудоустройства инвалида.

Для сравнения, по данным ФКУ «ГБ МСЭ по Иркутской области», рекомендации по профессиональной реабилитации граждан, признанных инвалидами за 2015–2017 гг., характеризуются следующими данными (чел.):



Инвалиды испытывают ряд трудностей в трудоустройстве по причине того, что очень часто работодатели под разными предлогами отказывают им в приёме на работу, ограничивают в правах, делают недоступными некоторые виды работ. Всё это создаёт дополнительную напряжённость в обществе, делает «ненужными» большое количество людей. Для инвалидов, желающих трудиться, очень важна занятость. Инвалид, имеющий работу, в меньшей степени ощущает дискомфорт, вызванный физическими и иными недостатками здоровья, чувствует себя востребованным членом общества и, что немаловажно, имеет дополнительные материальные средства. Поэтому инвалидам предоставляются гарантии осуществления трудовой занятости путём проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда.

Однако следует отметить, что некоторые недостатки в решении проблем реабилитации инвалидов носят системный характер. Их возможно устранить лишь в результате поэтапного совершенствования работы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, повышения эффективности социальной поддержки отдельных групп населения, в том

числе путем государственной социальной помощи, межведомственного сотрудничества и заинтересованности органов законодательной и исполнительной власти.

Квотирование рабочих мест для приема на работу инвалидов осуществляется в целях предоставления инвалидам гарантий трудовой занятости в соответствии со ст. 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В нашем регионе квота для приема на работу инвалидов устанавливается Законом Иркутской области от 29 мая 2009 г. № 27-оз «Об отдельных вопросах квотирования рабочих мест для инвалидов в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 27-оз).

На 1 января 2018 года в Иркутской области зарегистрировано 2 832 работодателя (2016 год – 2 786), обязанных в соответствии с Законом Иркутской области № 27-оз трудоустраивать инвалидов на квотируемые рабочие места. Для этого у данных работодателей квотированию подлежат 6 612 рабочих мест, в том числе 1 386 – специальных.

Численность инвалидов, работающих на квотируемых рабочих местах, в 2017 году составила 4 831 человека или (73 % от общего количества мест, подлежащих квотированию), в том числе на специальных рабочих местах – 807 человек (58 % от общего количества специальных мест, подлежащих квотированию).

В 2017 году министерством труда и занятости населения области проведено 79 проверок работодателей на предмет исполнения ими обязанности по квотированию рабочих мест для трудоустройства инвалидов. По результатам проверок выявлено 119 нарушений у 56 работодателей. Выдано 34 предписания об устранении выявленных нарушений. В отношении 12 работодателей возбуждены дела об административном правонарушении. По результатам рассмотрения административных дел мировыми судьями приняты решения о наложении административного наказания в виде предупреждения в отношении 5 работодателей и в отношении 5 работодателей – в виде административного штрафа на общую сумму 11,6 тысяч руб.

Выданные предписания исполнены работодателями в установленный срок. Нарушений при регистрации инвалидов в качестве безработных не выявлено.

По информации министерства труда и занятости области, в 2017 году выявлено 2 случая необоснованных отказов работодателей в приеме на работу инвалидов в пределах установленной квоты и 2 случая невыделения и (или) не создания рабочих мест для приема на работу инвалидов в пределах установленной квоты. В отношении указанных работодателей составлены протоколы об административном правонарушении. По результатам рассмотрения протоколов мировыми судьями 2 работодателя привлечены к административной ответственности в виде административного штрафа на общую сумму 10 тысяч руб., 2 протокола находятся на рассмотрении у мировых судей.

Также на территории Иркутской области продолжается реализация ведомственной целевой программы «Содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места в Иркутской области» в 2014–2020 годах (далее – Программа), предусматривающая возмещение работодателю затрат, возникающих при оснащении рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Объем средств за весь период реализации мероприятий программы составляет 55 462 300 руб., но прослеживается ежегодное снижение объемов финансирования ведомственной целевой программы.

Уменьшение (снижение) планируемых целевых показателей ведомственной программы вплоть до 2020 года вызывает обеспокоенность Уполномоченного, так как значительное количество незанятых инвалидов, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов, будут лишены возможности трудоустройства.

Уполномоченный считает необходимым изыскание дополнительных финансовых средств из областного бюджета в целях увеличения ресурсного обеспечения ведомственной целевой программы и, соответственно, планируемых целевых показателей программы.

3.2. Права отдельных категорий граждан на льготный проезд в городском и пригородном транспорте

В 2017 году Уполномоченному поступали обращения жителей Иркутской области по поводу нарушения права на льготный проезд в автомобильном транспорте общего пользования.

В одном из обращений граждане писали: «Обращаемся к Вам за помощью, содействием нашей общей беды всех жителей села Кобляково Братского района, в котором проживает более 1000 человек. Кобляково находится в 45 км от районного центра. У нас более года нет ни автобуса, ни маршрутки для связи с г. Братском. Мы не можем доехать до больницы, к нам не могут приехать дети-студенты, родственники, мы не можем вывезти детей на отдых в райцентр. Приходиться нанимать такси за большие деньги, уезжать – приезжать на попутных машинах. Районные чиновники игнорируют нашу просьбу об открытии постоянного маршрута, так как маршрут является заведомо убыточным».

Уполномоченным для решения этого вопроса было направлено обращение прокурору Братского района с просьбой о принятии мер прокурорского реагирования в связи с бездействием администрации Братского района. Из поступившего ответа следовало, что муниципальным унитарным предприятием «Вектор» направлены документы в Межрегиональный УГАДН по Республике Бурятия и Иркутской области для получения лицензии на регулярные перевозки пассажиров по маршруту г. Братск – п. Бурнинская Вихоря – п. Сахарово – с. Кобляково.

Однако, по информации и.о. директора МУП «Вектор», данная лицензия была получена предприятием только на перевозку школьников. Вопрос о перевозке жителей села, в том числе льготной категории граждан, перед МУП «Вектор» никем не ставился. Поскольку проблема, поставленная в жалобе жителей с. Кобляково, осталась нерешенной, Уполномоченный обратился по данному вопросу к прокурору Иркутской области с просьбой о принятии мер по защите права граждан на льготный проезд.

Аналогичное обращение поступило и от жителей Осинского района. «О липовых льготах для ветеранов труда» – так назвали свое обращение жители села Бильчир. Жители данного населенного пункта не первый год сталкиваются с проблемой организации перевозок граждан льготных категорий внутри района, но данная ситуация не находит своего решения уже девять лет. Несмотря на вынесенное решение Осинского районного суда от 15 октября 2009 года о возложении обязанности на администрацию МО «Осинский район» устранить допущенные нарушения прав неопределенного круга лиц путем организации внутрирайонных перевозок. Вот и 2017 год не стал исключением».

После обращения Уполномоченного прокуратура Осинского района сообщила, что в связи с длительным неисполнением решения суда, отсутствием заявок для участия в аукционах со стороны предпринимателей, непринятия администрацией района необходимых и достаточных мер по исполнению решения суда, прокурором района внесено представление в адрес мэра Осинского района об устранении нарушений, в том числе путем приобретения транспортного средства для осуществления пассажиро-перевозок внутри района.

На направленное Уполномоченным 12 июля 2017 года обращение председателю Думы Осинского района с просьбой на очередном заседании Думы рассмотреть вопрос о транспортной доступности для льготной категории граждан, проживающих в Осинском районе, окончательный ответ был получен только 7 февраля 2018 года. Дума Осинского района приняла решение о приобретении автобуса для нужд администрации Осинского района по организации транспортного обслуживания населения, в том числе и для предоставления льготного проезда граждан.

Следует отметить, что похожая ситуация имеет место и в других населенных пунктах нашего региона. Например, в Аларском районе действует 6 маршрутов пассажирских перевозок, но ни на одном из них не предоставляются льготы отдельным категориям граждан.

На территории Братского района 23 индивидуальных предпринимателя осуществляют перевозки пассажиров, но только 4 из них обеспечивают, в том числе, льготные перевозки.

В городе Саянске 7 внутригородских маршрутов общественного транспорта, но льготы предоставляются лишь на 2-х маршрутах.

По информации муниципального образования «Киренский район», перевозка льготной категории граждан не осуществляется из-за отсутствия соглашения между перевозчиком и министерством социального развития, опеки и попечительства Иркутской области.

Таким образом, по мнению Уполномоченного, на отдельных территориях области наблюдается дискриминация граждан, имеющих право на льготы при пользовании пассажирским транспортом, по признаку места жительства.

Уполномоченный считает, что в Иркутской области должны быть созданы равные условия для реализации государственных гарантий по проезду всем льготным категориям граждан.

В целях улучшения транспортного обслуживания льготополучателей на территории области идет постепенное введение электронных проездных билетов. В соответствии с поручением Губернатора Иркутской области приобретен аппаратно-программный комплекс, и с 1 июля 2017 года ведется учет поездок граждан в территориях, где введены электронные проездные. В муниципалитетах Иркутской области, не перешедших на электронные проездные билеты, реализуются единые социальные проездные билеты единого образца.

На сегодняшний день электронные социальные проездные билеты (далее – ЭСПБ) введены в общественном транспорте Иркутска, Ангарска, Усолья-Сибирского, Шелехова и Киренска.

К сожалению, в процессе внедрения ЭСПБ возникают проблемы.

Так, Уполномоченному поступило обращение инвалида второй группы, относящегося к льготной категории граждан, о невозможности получения электронного социального проездного билета для осуществления поездок в пассажирском транспорте г. Иркутска. По сообщению заявителя, проблема возникла в августе текущего года, когда льготополучатели подали через МКУ «Сервисно-регистрационный центр» г. Иркутска все необходимые документы для изготовления ЭСПБ, но получить билеты в указанный срок не смогли. Выяснить самостоятельно, в чем причина задержки, а также получить какие-либо разъяснения гражданам не удалось. Единственное, что они могли выяснить, что билеты изготавливаются в г. Оренбурге.

В ходе рассмотрения жалобы выяснилось, что нарушение сроков выдачи ЭСПБ затронуло большое число лиц, имеющих право на льготный проезд. Было установлено, что оказанием услуг по выпуску ЭСПБ занимается областное государственное автономное учреждение «Информационно-технический центр Иркутской области», единственным учредителем которого является аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области. После обращения Уполномоченного заместитель председателя Правительства Иркутской области В.Ф. Вобликова сообщила, что возникшие проблемы с выпуском ЭСПБ явились следствием недобросовестного исполнения обязательств по договору со стороны подрядной организации, с которой в настоящее время договор расторгнут.

В целях недопущения срывов сроков выдачи ЭСПБ гражданам в требованиях конкурсной документации предусматриваются более жесткие

условия по срокам изготовления ЭСПБ для исполнителей контракта по производству ЭСПБ.

Для информационной поддержки льготной категории граждан по вопросам получения и использования ЭСПБ на базе ГАУ «Многофункциональный центр Иркутской области» организован Call-центр по тел. 8-800-100-99-25 со 2 февраля 2018 года.

Уполномоченный выражает надежду, что действие льготного проездного билета будет распространяться на всю территорию Иркутской области, а не только в муниципальном образовании, на территории которого проживает гражданин.

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

По состоянию на 1 января 2018 года на социальном обслуживании в учреждениях социального обслуживания находится 15 978 человек. Очередность в стационарные учреждения социального обслуживания (общего типа, психоневрологических, для детей-инвалидов) отсутствует.

Необходимо обратить внимание, что ликвидации очередности способствовала работа по предоставлению комплексными центрами социального обслуживания населения (далее – комплексные центры) нуждающимся гражданам социальных услуг на дому, а также развитие в регионе альтернативных стационарозамещающих форм ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами.

В Иркутской области успешно используется технология оказания услуг социальными работниками-сиделками, деятельность которых направлена на улучшение условий жизнедеятельности получателей социальных услуг при сохранении их пребывания в привычной благоприятной среде – месте их проживания.

Социальными работниками-сиделками комплексных центров предоставляется полный комплекс услуг по уходу за гражданами, утратившими способность самостоятельно себя обслуживать. За 2017 год услуги социальных работников-сиделок получили 1113 человек (за 2016 год – 966 человек).

С 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в

Российской Федерации» в целях повышения эффективности социальной помощи гражданам. Этот закон установил новый порядок взимания платы за пребывание граждан в социальных учреждениях стационарного типа, который предусматривает размер ежемесячной платы не более 75 % среднедушевого дохода получателя социальных услуг.

В этой связи Уполномоченному стали поступать жалобы. Так, в одной из них говорилось: «К Вам обращаются проживающие Братского дома-интерната для престарелых и инвалидов по порядку взимания платы за стационарное обслуживание в размере 75 % от доходов проживающих, в том числе с ежемесячной денежной выплаты. В 2016 году с нами были перезаключены договоры на предоставление социальных услуг, где стоимость услуг составила 75 % от среднедушевого дохода. Мы думали, что 75 % будет высчитываться только с пенсии».

Среднедушевой доход рассчитывается в соответствии с постановлением Правительства РФ от 18 октября 2014 года № 1075 «Об утверждении Правил определения среднедушевого дохода для предоставления социальных услуг бесплатно» (далее – Правила). В расчет берутся все доходы гражданина, полученные в денежной форме: пенсии, пособия и иные аналогичные выплаты, в числе которых и ежемесячная денежная выплата. Каких-либо исключений из этого перечня не предусмотрено. Не учитываются только доходы, полученные гражданином в натуральной форме. Такое разъяснение содержится в письме Пенсионного фонда РФ от 15 апреля 2016 года № ЛЧ-28-26/5325 «О плате за предоставление социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания».

Уполномоченный считает указанный подход несправедливым. Получается, что пенсионер по инвалидности или пенсионер, получающий ветеранские льготы, будет платить за свое проживание больше, чем просто пенсионер по старости, не имеющий таких льгот. При этом условия проживания у них одинаковые.

3.4. Право граждан на получение мер социальной поддержки в части приобретения и доставки твердого топлива

Законом Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 113-оз «О мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений, отопления и

освещения для отдельных категорий педагогических работников в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 113-оз) установлены размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки по оплате жилых помещений, отопления и освещения для педагогических работников государственных учреждений области, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

В связи с внесенными в Закон Иркутской области № 113-оз изменениями в декабре 2016 года размер возмещения расходов, связанных с предоставлением педагогическим работникам мер социальной поддержки, определяется по выбору педагогических работников либо в размере фактических расходов по оплате жилых помещений, отопления и освещения, либо в твердой денежной сумме, определенной для южных районов в 1700 руб., для северных – 2500 руб.

Уполномоченному после нововведений стали поступать жалобы педагогов. Например, из Тайшетского района: «Я являюсь воспитателем ДООУ в р.п. Юрты. Раньше нам привозили дрова, в последние годы нам их не привозят, заставляют писать заявления о приобретении нами дров на сумму соответственно занимаемой жилой площади. Хотя мне было бы удобно, если бы привозили дрова, соответственно моей жилой площади. В этом году я еще не ездила в соцзащиту. Пришло письмо из соцзащиты на имя заведующей, в котором говорилось о том, что мы имеем право написать на выплату нам компенсации в размере 1700 рублей. А если это не устраивает, то компенсация за дрова выплачена будет в случае предоставления квитанции о покупке дров. Поскольку официально никто не может предоставить нам такую квитанцию, то и в выплате компенсации в полном объеме, а исходя из занимаемой мною площади это 46 300, будет отказано. Чем я недовольна: человек, живущий в доме с центральным отоплением, получает компенсацию в размере 1600 рублей, мне нужно дрова купить, вывезти, наколоть, печь протопить. Где справедливость? Я не жалуясь, а очень прошу мне разъяснить, как быть?»

Порядок организации возмещения расходов, связанных с предоставлением отдельным категориям педагогических работников мер социальной поддержки по оплате жилых помещений, отопления и освещения, утвержден постановлением Правительства Иркутской области от 21 января 2011 года № 1/1-пп (далее Порядок № 1/1-пп)

В соответствии с п. 15 этого Порядка компенсация расходов на оплату отопления в части приобретения и доставки твердого топлива выплачивается в размере, определенном на основании представляемых педагогическим работником документов, подтверждающих размер фактических расходов по приобретению и доставке твердого топлива.

Ситуация, которая возникла в Тайшетском районе в связи с невозможностью возмещения фактически понесённых расходов, обусловлена неустановленными ценами на дрова. Уполномоченным был получен ответ министерства лесного комплекса области, в котором было указано на проработку вопроса по утверждению цен на твердое топливо областными государственными автономными учреждениями (лесхозами) в службе по тарифам Иркутской области, для подтверждения реальной стоимости на текущий момент.

В другом случае к Уполномоченному обратились педагоги МБОУ «Хужирская СОШ»: «Мы, учителя МБОУ «Хужирская СОШ», обращаемся с просьбой рассмотреть вопрос о мерах социальной поддержки по оплате жилых помещений, отопления и освещения для отдельных категорий педагогических работников в Иркутской области. Согласно этому закону, мы имеем право получать компенсацию в размере фактических расходов по площади квартиры. Но в связи с тем, что мы живем на острове Ольхон в поселке Хужир Ольхонского района Иркутской области (территория Прибайкальского национального парка), у нас нет официального подрящика по заготовке дров. Поэтому мы не можем воспользоваться в полном объеме представленной мерой социальной поддержки. Нам предлагают твердую денежную сумму в размере 1700 рублей в месяц, что не соответствует фактическому расходованию денежных средств на приобретение дров за год. До 2017 года мы получали выплаты, исходя из занимаемой общей площади жилого помещения, а в этом году стоим перед выбором, но выбора у нас нет. Просим оказать содействие в предоставлении официального подрящика, на сегодняшний день в Ольхонском районе официальный подрящик только в Бугульдейском МО».

По информации администрации Хужирского муниципального образования, входящего в состав Ольхонского районного муниципального образования, на территории этого муниципального образования в 2017 году деятельность по обеспечению твердым топливом (дровами) не велась, поставщики, реализующие твердое топливо населению, отсутствовали.

Проблема определения поставщика твердого топлива обусловлена наличием жестких ограничений по заготовке дров на территории национального парка, включая рубки ухода. Кроме того, существуют серьезные ограничения особого противопожарного режима по срокам заготовки дров. В связи с этими ограничениями имеет место отказ хозяйствующих субъектов от настойчивых предложений администрации сельского поселения заняться заготовкой и доставкой дров. Доставка дров из других населенных пунктов также проблематична в связи весовыми ограничениями ледовой и паромной переправ.

Министерство лесного комплекса области для реализации права на получение мер социальной поддержки педагогическим работникам в части приобретения и доставки твердого топлива предлагает реализовать программу по приобретению необходимой техники для доставки дров на территорию острова Ольхон силами Ольхонского филиала областного государственного автономного учреждения «Ангарское лесохозяйственное объединение».

Производственные мощности Ольхонского филиала ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение», расположенного в селе Еланцы, позволяют обеспечить твердым топливом (дровами) население острова Ольхон. Но в настоящее время данный филиал не располагает необходимой техникой для осуществления доставки дров на территорию острова. Для реализации данной программы требуется финансирование в размере около 12 695 тыс. руб.

Уполномоченный считает, что Правительство Иркутской области, в целях обеспечения права педагогических работников, обязано безотлагательно разрешить ситуацию, возникшую на территории Хужирского муниципального образования.

3.5. Право на пенсионное обеспечение и социальную поддержку пенсионеров

По вопросам нарушения права на пенсионное обеспечение Уполномоченному в 2017 году поступило 19 обращений. В большей части из них поднимался вопрос о низком размере страховых пенсий. Обратившиеся к Уполномоченному считали, что назначенный им размер

пенсии занижен и не соответствует их трудовому вкладу, не отвечает критерию количества и качества вложенного ими труда в течение трудовой деятельности.

Все обращения подобного рода Уполномоченным проверялись с участием специалистов Отделения Пенсионного фонда РФ по Иркутской области. По поступившим жалобам ошибок в определении размера пенсии выявлено не было.

Однако Уполномоченный обращает внимание органов государственной власти всех уровней на тревожную тенденцию, которая свидетельствует, что пенсионеры не удовлетворены размером пенсионного обеспечения, считают установленный им размер пенсии несправедливым и не обеспечивающим им достойной жизни.

К Уполномоченному в 2017 году обратился гражданин С. с жалобой на отказ территориального органа Пенсионного фонда РФ по Иркутской области назначить страховую пенсию, по причине нехватки страхового стажа и пенсионных баллов.

Уполномоченный вынужден был констатировать законность отказа в назначении пенсии гражданину С. При этом необходимо отметить следующее. Ситуация на рынке труда характеризуется в том числе тем, что граждане пенсионного возраста испытывают существенные трудности в поиске работы. Отказы в назначении пенсии при достижении пенсионного возраста перечеркивают всякую надежду на получение легального дохода и «загоняют» в тяжелую жизненную ситуацию таких граждан, особенно одиноких. Законодательно установленные условия назначения страховой пенсии таковы, что при низких зарплатах люди не в состоянии к достижению пенсионного возраста заработать пенсию, так как не могут выполнить требования по необходимому количеству пенсионных баллов.

Два обращения касались вопроса своевременного получения пенсионных накоплений из Негосударственного пенсионного фонда «Благоденствие».

Гражданки Б. и М. сообщили Уполномоченному, что вступили в программу государственного софинансирования пенсионных накоплений и внесли на счет пенсионных накоплений денежные средства, которые были размещены в Негосударственном пенсионном фонде «Благоденствие». При обращении за пенсионными накоплениями получили только часть из причитающихся им средств.

Из обращения гражданок Б. и М. следовало, что Негосударственный пенсионный фонд «Благоденствие» выплатил им лишь средства, сформированные из дополнительных страховых взносов самих гражданок. Средства государственного софинансирования им выплачены не были. Должностные лица Негосударственного пенсионного фонда пояснили, что средства государственного софинансирования на счет Фонда не поступали.

Уполномоченный направил обращения гражданок Б. и М. в Отделение Пенсионного фонда России по Иркутской области для рассмотрения по существу. Однако должностные лица Отделения проблему не увидели и разъяснили, что решение об отказе в установлении обратившимся гражданкам единовременной выплаты за счет средств пенсионных накоплений вынесено правомерно. В связи с тем, что единовременная выплата гражданкам установлена Негосударственным пенсионным фондом «Благоденствие» в 2015 году, реализовать право на получение иных денежных средств, в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года №360-ФЗ «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений», они могут только через 5 лет, то есть в 2020 году.

Уполномоченный с такой позицией Отделения Пенсионного фонда России по Иркутской области не согласился и разъяснил в новом письме правовые основания, по которым следует удовлетворить требования граждан. Уполномоченный также обратил внимание на то обстоятельство, что взаимоотношения и взаиморасчеты Пенсионного фонда России с негосударственными пенсионными фондами не должны отрицательно сказываться на выполнении обязательств перед застрахованными лицами в системе обязательного пенсионного страхования.

Должностные лица Отделения Пенсионного фонда России по Иркутской области не согласились с доводами Уполномоченного и настаивали на ранее изложенной ими позиции. Уполномоченный вынужден был обратиться к Председателю Правления Пенсионного фонда Российской Федерации А.В. Дроздову, который поддержал позицию Уполномоченного и направил в Отделение Пенсионного фонда России по Иркутской области разъяснения об осуществлении в отношении указанных граждан единовременной выплаты за счет пенсионных накоплений. Гражданам была выплачена оставшаяся сумма пенсионных накоплений.

Гражданка Р., проживающая в районе, приравненном к районам Крайнего Севера, обратилась к Уполномоченному по проблеме отказа ей в полной компенсации стоимости проезда к месту отдыха и обратно.

Федеральным законом от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» установлено право пенсионеров, являющихся получателями страховых пенсий по старости и по инвалидности, на получение компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно один раз в два года.

Жалоба гражданки Р. была рассмотрена с участием специалистов Отделения Пенсионного фонда РФ по Иркутской области. Установлено, что компенсация расходов оплаты проезда в плацкартном вагоне может быть предоставлена несмотря на то, что пенсионерка фактически ехала в купейном вагоне. Соответствующему территориальному органу Пенсионного фонда РФ было дано разъяснение.

При рассмотрении указанного обращения Уполномоченный обратил внимание на несовершенство правил, установленных отдельными подзаконными актами. В этой связи Уполномоченный обратился к Министру труда и социальной защиты России М.А. Топилину с просьбой разработать и внести некоторые изменения в Разъяснения, утвержденные Приказом Министерства от 18 марта 2016 года № 118н. В частности, Уполномоченный предложил освободить пенсионеров от сбора справок о стоимости билетов, а получать такую информацию в порядке межведомственного взаимодействия.

Вопрос о предоставлении компенсации за проезд гражданкой Р. части пути автомобильным транспортом положительно решить не удалось, но Уполномоченный обратился по данной проблеме к Министру труда и социальной защиты РФ М.А. Топилину. Правила перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом утверждены, в соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 года № 112. Правилами предусматривается, что билет должен содержать обязательные реквизиты. Разовый билет для проезда в пригородном и междугородном сообщении с фиксированной датой и

временем отправления должен включать в себя обязательные реквизиты, которых насчитывается 12. Требования, содержащиеся в Правилах, адресованы организаторам различных видов перевозок и перевозчикам. Эти требования применяются в полном объеме территориальными управлениями Пенсионного фонда России при решении вопроса о компенсации фактических расходов на оплату стоимости проезда. Бесспорно, что пенсионеры, среди которых есть и граждане преклонного возраста, не могут знать и, тем более, отвечать за точность исполнения предъявляемых перевозчикам требований. Вместе с тем, на практике территориальные управления Пенсионного фонда России отказывают в предоставлении компенсации по билетам, не содержащим все обязательные реквизиты, установленные выше названными Правилами перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Однако вряд ли правильно спрашивать с пенсионеров за полноту сведений, содержащихся в билетах, которые выдают перевозчики организаций разной организационно-правовой формы и формы собственности. При таком подходе все отрицательные последствия, в случае несоответствия билетов установленной форме, несут пенсионеры. Эту практику работы с пенсионерами работники Пенсионного фонда России представляют как необходимую, с точки зрения реализации антикоррупционного законодательства. Думается, что антикоррупционная политика должна осуществляться по более значимым направлениям и не сводиться к созданию ограничительных мер для реализации прав пенсионеров на получение соответствующей компенсации.

Уполномоченный попросил федерального министра дать поручение о разработке соответствующих разъяснений для Пенсионного фонда России об организации работы по предоставлению компенсаций по билетам автотранспорта с тем, чтобы снять имеющиеся на практике ограничения в реализации прав пенсионеров на льготный проезд к месту отдыха и обратно.

Статс-секретарь – заместитель министра труда и социальной защиты РФ А.Н. Пудов в письмах от 27 ноября 2017 года и от 6 декабря 2017 года сообщил Уполномоченному, что Минтрудом России прорабатывается вопрос возможности обеспечения электронного межведомственного взаимодействия между территориальными органами Пенсионного фонда России и транспортными организациями. Кроме того, проводится работа с Министерством транспорта России с целью оптимизации порядка

компенсации пенсионерам стоимости проезда к месту отдыха и обратно автомобильным транспортом.

4. ТРУДОВЫЕ ПРАВА

4.1. Право работников на достойное вознаграждение за труд

В 2017 году Уполномоченному поступило 209 обращений и жалоб по вопросу нарушения трудовых прав граждан, что составляет 8,33 % от общего количества обращений, поступивших Уполномоченному, из них 22 коллективные жалобы поданы в интересах 545 заявителей.

Немалую долю из указанного количества обращений составили жалобы граждан на несправедливую и недостойную оплату труда.

В связи с принятием Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации», были признаны утратившими силу ч. 2 и ч. 4 ст. 33 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ), в которых закреплялись правила о том, что в величину минимальной заработной платы не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты. В связи с этим с 1 сентября 2007 года работодатели стали включать в минимальный размер оплаты труда (далее – МРОТ) не только основную часть заработной платы, но и компенсационные, стимулирующие выплаты, что, по мнению Уполномоченного, было в корне неверно.

В результате установленный федеральным законом уровень гарантий по оплате труда работников организаций, расположенных в местностях с особыми климатическими условиями, был значительно снижен. В Иркутской области наиболее пострадавшими в данной ситуации оказались работники низкооплачиваемой категории бюджетных учреждений.

Согласно постановления Правительства Иркутской области от 30 октября 2017 года № 703-пп «Об установлении величины прожиточного минимума по Иркутской области за 3 квартал 2017 года» величина прожиточного минимума в целом по Иркутской области в расчете на душу населения составила 10226 руб., для трудоспособного населения – 10858 руб., для детей – 10388 руб. По предварительной информации Иркутскстата, численность населения области с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составила в 2017 году 20,6 % от общей численности

населения области (по данному показателю область занимает 76 место среди субъектов РФ за 2017 год). Для сравнения: в 2016 году этот показатель был равен 20 %. Таким образом, в 2017 году в регионе продолжился рост числа бедного населения.

В целом за январь–декабрь 2017 года, по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, реальные доходы жителей области уменьшились на 4,1 %, а реальные располагаемые доходы – на 5,8 %. При этом жители Иркутской области в 2017 году оформили кредиты на личные нужды на сумму более 126,7 млрд. рублей, что на 22,4 % выше показателя предыдущего года. По объемам выдачи потребительских кредитов Иркутская область занимает третье место среди регионов Сибирского федерального округа. Приведенные данные свидетельствуют о том, что население области из-за реального уменьшения доходов вынуждено занимать денежные средства у банков для решения своих насущных житейских проблем, что в дальнейшем делает их положение ещё более тяжелым.

Очень точное определение данному явлению дала вице-премьер Правительства РФ Ольга Голодец, по её словам: «Та бедность, которая в стране есть и фиксируется, – это бедность работающего населения».

На протяжении ряда лет Уполномоченный в своих ежегодных докладах о положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области (за 2013, 2014, 2015 и 2016 годы) ставил вопрос о необходимости безусловного соблюдения права граждан, гарантированного частью 3 статьи 37 Конституции РФ, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом МРОТ. Нельзя забывать, что Российская Федерация как участник Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признает право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни, и обязуется принять надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права (п. 1 ст. 11).

В действующей системе законодательства МРОТ – это социальная гарантия в сфере оплаты труда, обеспечивающая минимально необходимые условия для воспроизводства рабочей силы, развития личности работников, а также членов их семей. МРОТ также способствует социальной стабильности в обществе. Таким образом, по мнению Уполномоченного, государство обязано обеспечить своим гражданам право на получение

достойной оплаты труда, так как это способствует повышению уровня их благосостояния и направлено на охрану достоинства личности.

Однако в прошедшем году указанная проблема, несмотря на принятое 26 января 2017 года Региональное Соглашение о минимальной заработной плате в субъекте (далее – Региональное соглашение), на территории Иркутской области не была решена. Согласно Регионального Соглашения минимальная заработная плата в субъекте (далее – МЗП) в 2017 году, включающая в себя компенсационные и стимулирующие выплаты, составила 85 % от величины прожиточного минимума для трудоспособного населения области. В этой связи Уполномоченному продолжили поступать жалобы низкооплачиваемой категории работников бюджетных учреждений на несправедливую и недостойную оплату труда.

Например, в феврале 2017 года к Уполномоченному обратились работники муниципального казенного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 12 г. Киренска» с жалобой по вопросу нарушения права на справедливую оплату труда, так как размер их ежемесячной заработной платы составил 13 123 рубля. Заявители указали, что их заработная плата должна быть определена в размере не менее МРОТ, после чего к ней должны быть начислены районный коэффициент и процентная надбавка за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Учитывая, что с 1 июля 2016 года МРОТ в Российской Федерации составил 7 500 рублей, оплата труда заявителей, осуществляющих трудовую деятельность на территории Киренского района, приравненного к районам Крайнего Севера, должна была составлять не менее 16 500 рублей. Несмотря на принятые Уполномоченным меры, помочь заявителям не удалось, в том числе и в судебном порядке. Это было связано с изменением Верховным Судом РФ правоприменительной практики по рассмотрению дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Далее, в мае 2017 года к Уполномоченному обратились коллективы муниципального казенного образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 10 г. Бирюсинска», муниципального казенного образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 16 г. Бирюсинска» и муниципального казенного дошкольного образовательного учреждения «Детский сад № 2 г. Бирюсинска» с жалобами на действия работодателей, районного

отдела образования по вопросу об изменении существенных условий трудового договора в части оплаты труда в связи с упразднением персонального повышающего коэффициента, что значительно уменьшало бы размер их заработной платы. Работники требовали также «формировать их заработную плату с учётом северной надбавки и районного коэффициента сверх МРОТ».

Усмотрев грубые нарушения трудового законодательства со стороны работодателей, Уполномоченный, в соответствии с ч. 1 ст. 16 Закона Иркутской области № 69/35-оз от 7 октября 2009 года «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», направил в адрес руководителей перечисленных учреждений заключения с рекомендациями о мерах по восстановлению нарушенных трудовых прав работников путём отмены решения об упразднении персонального повышающего коэффициента. Рекомендации Уполномоченного рассмотрены и реализованы. Права работников в данной части восстановлены. Следует подчеркнуть, что действия работодателей и отдела образования Тайшетского района по отмене персонального повышающего коэффициента были направлены на уменьшение размера заработной платы низкооплачиваемой категории работников до минимальной заработной платы, установленной в области на 2017 год Региональным Соглашением.

На протяжении 2017 года Уполномоченным предпринимались меры для разрешения сложившейся ситуации. В ходе встречи с Губернатором Иркутской области С.Г. Левченко, состоявшейся 30 марта 2017 год, Уполномоченным был поставлен вопрос о сохранении гарантий на повышенную оплату труда работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями. Направлялись письма на имя Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой о принятии мер на федеральном уровне, в целях устранения грубых нарушений трудовых прав граждан. Уполномоченный также принял участие, совместно с профсоюзами Иркутской области, в подготовке материалов к судебному заседанию в Конституционном Суде РФ по делу о проверке конституционности положений ст. 129, ч. 1 и 3 ст. 133, ч. 1 – 4 и 11 ст. 133.1 Трудового кодекса РФ в связи с жалобами граждан В.С. Григорьевой, О.Л. Дейдей, Н.А. Капуриной и И.Я. Кураш.

7 декабря 2017 года Конституционным Судом РФ была окончательно поставлена точка по вопросу оплаты труда граждан, осуществляющих

трудовую деятельность в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. В соответствии с вынесенным Постановлением в МРОТ и МЗП субъекта не допускается включение районного коэффициента и процентных надбавок, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

4.2. Право на своевременное получение заработной платы

Несмотря на существенное снижение в Иркутской области официального показателя уровня задолженности по заработной плате в 2017 году до 23,4 млн. рублей, поступающие Уполномоченному жалобы граждан и сведения контролирующих органов свидетельствуют о том, что реальный размер задолженности по заработной плате в регионе существенно превышал указанную величину.

Так, по сведениям прокуратуры Иркутской области, в результате деятельности органов прокуратуры в 2017 году погашена задолженность по заработной плате в 68 организациях области в сумме 400 млн. рублей. На 1 января 2018 года размер задолженности по заработной плате в целом по региону составил 390 млн. рублей. По данным Государственной инспекции труда в Иркутской области, в прошедшем году в результате исполнения изложенных в предписаниях требований, работодателями произведены выплаты задержанной заработной платы 7 415 работникам на общую сумму 185,2 млн. рублей.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области, на исполнении в 2017 году находилось 5923 исполнительных производства о взыскании задолженности по заработной плате на сумму 425,3 млн. рублей. Из них окончено 4313 исполнительных производств на сумму 252,4 млн. руб. Остаток неисполненных судебных решений о взыскании задолженности по заработной плате на 31 декабря 2017 года составил 1573 исполнительных производства на сумму 122,4 млн. руб. Приведенные данные контрольных органов, жалобы граждан подтверждают выводы Уполномоченного о том, что ситуация с невыплатой заработной платы в регионе остаётся очень напряженной.

Например, в апреле 2017 года к Уполномоченному обратилась П., работница филиала ООО «ТомсИнжиниринг» в г. Иркутске, с жалобой

на отказ работодателя в выплате ей задолженности по заработной плате и пособия по беременности и родам. П. указала, что заработную плату ей и другим работникам предприятия не выплачивают с 1 декабря 2016 года. В отделении № 1 ФСС по Октябрьскому району г. Иркутска П. сообщили, что, согласно действующего законодательства, вопрос о выплате ей пособия по беременности и родам положительно разрешится лишь через несколько месяцев, по окончании проверочных мероприятий на предмет наличия денежных средств на счетах головного предприятия ООО «ТомсИнжиниринг», находящегося в г. Санкт-Петербург.

Усмотрев в действиях работодателя грубое нарушение трудовых и социальных прав заявительницы П., Уполномоченный направил обращения в Государственную инспекцию труда в Иркутской области о проведении внеплановой проверки на указанном предприятии и в Фонд социального страхования Иркутской области с просьбой ускорить выплату П. пособия по беременности и родам за счет средств Фонда социального страхования. По итогам проведенной Государственной инспекцией труда в Иркутской области проверки установлен факт наличия задолженности по заработной плате перед 71 работником ООО «ТомсИнжиниринг» за период с декабря 2016 года по февраль 2017 года в размере 9,6 млн. рублей. Работодателю выдано обязательное для исполнения предписание о погашении задолженности по заработной плате перед работниками, которое было полностью исполнено. Руководитель ООО «ТомсИнжиниринг» привлечён к административной ответственности за нарушение трудового законодательства по ст. 5.27 КоАП РФ в виде штрафа. Однако пособие по беременности и родам, срок выплаты которого по закону наступил в марте 2017 года, заявительнице П. выплачено работодателем лишь в сентябре 2017 года, когда ребенку исполнилось уже пять месяцев.

Нарушение права П. на обязательное социальное страхование в связи с материнством, по мнению Уполномоченного, стало возможно не только по вине работодателя, но и в связи с несовершенством порядка выплаты пособий по беременности и родам.

Учитывая, что женщины, находящиеся в состоянии беременности, являются наиболее уязвимой категорией работников, Уполномоченный считает, что исполнительные органы государственной власти области обязаны принять исчерпывающие меры для решения указанной проблемы.

В соответствии с нормами Федерального Закона от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее – Федеральный закон № 255-ФЗ) по общему правилу обязанность по выплате пособий возложена на работодателя. Исключением из этого правила являются случаи, указанные в ч. 3 и 4 ст. 13 Федерального закона № 255-ФЗ, когда назначение и выплата пособий осуществляется территориальным органом страховщика, т.е. территориальным органом Фонда социального страхования. В целях исполнения указанной функции приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 6 мая 2014 года № 291н утвержден Административный регламент. Пунктом 13 Административного регламента, в том числе, предусмотрена обязанность территориальных органов Фонда социального страхования в случае недостаточности денежных средств на счетах предприятия запрашивать сведения в налоговых органах, кредитных организациях о наличии либо отсутствии денежных средств у должника. Таким образом, работницы до окончания результатов проверочных мероприятий в отношении работодателя – страхователя, которые могут длиться не один месяц, лишены возможности получить пособие по беременности и родам в установленные сроки, что является грубым нарушением их прав.

Указанная проблема на территории ряда субъектов решена путем участия в реализации Пилотного проекта Фонда социального страхования «Прямые выплаты», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2011 года № 294. С июля 2016 года этот проект осуществляется в 20 субъектах РФ.

В «пилотных» регионах работодатель практически исключён из схемы выплат пособий, в его обязанности входит лишь представление соответствующих документов в территориальные филиалы Фонда. Переход к новой системе выплат пособий исключает саму возможность невыплаты пособий по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком, когда у предприятия (организации) арестованы счета либо оно находится в стадии банкротства или ликвидации. Все финансовые риски работодателей в части выполнения социальных обязательств перед работниками в указанных случаях берёт на себя Фонд социального страхования.

В связи с этим Уполномоченный считает необходимым рекомендовать Правительству Иркутской области совместно с Иркутским региональным отделением Фонда социального страхования принять меры по включению нашего региона в перечень субъектов РФ, где реализуется указанный Пилотный проект.

Федеральное статистическое наблюдение за численностью, условиями и оплатой труда работников осуществляется в отношении юридических лиц, за исключением субъектов малого предпринимательства, таким образом, что официальная статистическая информация об уровне задолженности по заработной плате, условиях труда работников в регионе, по мнению Уполномоченного, отражает неполную картину и масштаб проблем в данной сфере.

Уполномоченный считает, что Правительство Иркутской области правомочно выработать меры, направленные на сбор статистической информации об уровне задолженности по заработной плате и о состоянии условий труда работников субъектов малого предпринимательства (включая микропредприятия) на территории области. Эти меры, по мнению Уполномоченного, не только повысят ответственность работодателей за исполнение обязанности по обеспечению безопасных условий труда, но и позволят своевременно отслеживать наличие задолженности по заработной плате перед работниками указанных предприятий.

4.3. Права граждан при заключении трудового договора

По информации Государственной инспекции труда по Иркутской области в 2017 году выявлено 745 нарушений по вопросу соблюдения норм трудового законодательства о трудовом договоре, что составило 10,8 % от общего количества нарушений. Среди наиболее распространенных нарушений, в том числе, не оформление работодателем трудовых договоров в письменной форме. В прошедшем году по требованию государственных инспекторов труда было оформлено 60 трудовых договоров с работниками, в том числе ранее не оформленных в нарушение трудового законодательства – 43.

Неоформление трудовых отношений в установленном порядке существенно затрудняет в дальнейшем процесс взыскания с работодателя задолженности по заработной плате, так как работникам необходимо в судебном порядке устанавливать факт трудовых отношений, что не всегда

удается в силу юридической неосведомлённости работников, а в некоторых случаях – из-за пропуска ими срока исковой давности, предусмотренного ст.392 ТК РФ для подачи искового заявления по делам указанной категории.

В октябре 2017 года к Уполномоченному обратился гражданин Ч., бывший работник ООО «Байкал РемСпецСтрой» г. Иркутска, с жалобой на невыплату заработной платы. 1 сентября 2016 года заявитель был принят на работу вахтовым методом на должность водителя, о чем имеется запись в трудовой книжке, однако письменный трудовой договор не был заключен. Заявителю перечислялась официальная заработная плата в сумме 6 525 руб., остальная сумма (серая зарплата) в размере 33 475 руб. выдавалась работнику наличными на руки. Работодатель свою обязанность по оплате труда не исполнил, заработная плата за декабрь 2016 г., январь–май 2017 г. заявителю не выплачена. 31 мая 2017 года Ч. расторг трудовые отношения с ООО «Байкал РемСпецСтрой», однако окончательный расчет при увольнении ему не был выплачен. К Уполномоченному обратились еще 15 сотрудников указанного предприятия с аналогичными жалобами.

В ходе рассмотрения жалобы Ч. Уполномоченным установлено, что заработная плата заявителя в размере 6 525 руб. была установлена менее размера, предусмотренного трудовым законодательством, учитывая, что МРОТ с 1 января 2016 года составлял 6 204 руб., трудовой договор в письменной форме не заключен. Уполномоченным были направлены обращения в Следственное управление СК России по Иркутской области и в Государственную инспекцию труда по Иркутской области для проведения проверок в отношении работодателя по фактам нарушения трудовых прав работников предприятия.

По результатам внеплановой проверки, проведенной Государственной инспекцией труда в Иркутской области, выявлены нарушения со стороны работодателя в части ненадлежащего оформления трудового договора и оплаты труда по жалобе Ч. На момент проведения инспекцией труда проверки (15 января 2018 года) работодателем выплачена Ч. задолженность по заработной плате за период с декабря 2016 года по май 2017 года и окончательный расчет при увольнении. Генеральный директор ООО «Байкал РемСпецСтрой» В. привлечён к административной ответственности по ч.6 ст.5.27 КоАП РФ. В связи с добровольным погашением задолженности по заработной плате перед Ч., органами следствия в рамках уголовно-процессуального законодательства принято решение об отказе в

возбуждении уголовного дела по ст. 145.1 УК РФ по факту невыплаты заработной платы.

В декабре 2017 года к Уполномоченному обратились граждане Республики Узбекистан с жалобой на невыплату заработной платы работодателем ООО «Гарантремстрой» г. Иркутска. Из обращения следовало, что работникам не выплачена заработная плата с 22 октября 2016 г. за проделанную работу по строительству жилых домов в размере более 800 тыс. руб. При этом трудовые договоры работодатель в письменной форме с иностранными гражданами не заключал.

Уполномоченным жалоба направлена по подведомственности в компетентные органы, а заявителям разъяснено их право обратиться в суд с заявлением об установлении факта трудовых отношений при наличии уважительных причин пропуска срока исковой давности. Следует заметить, что приведенные примеры всего лишь небольшая часть из почты Уполномоченного.

4.4. Право на безопасные условия труда

Особую обеспокоенность Уполномоченного вызывает проблема соблюдения права работников на безопасные условия труда. По этой причине люди нередко теряют своё здоровье, трудоспособность, а порой и жизнь.

Несмотря на снижение в регионе уровня производственного травматизма и профессиональных заболеваний, по итогам прошедшего года количественные показатели остаются высокими. Следует учитывать, что в официальные статистические данные не включены несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания работников, с которыми не были надлежащим образом оформлены трудовые отношения.

По информации Государственной инспекции труда по Иркутской области в 2017 году было расследовано 133 несчастных случая на производстве, из них: 10 групповых несчастных случаев, 81 тяжелый несчастный случай и 42 несчастных случая со смертельным исходом. Общее количество несчастных случаев с тяжелыми последствиями снизилось на 30 случаев (163 несчастных случая с тяжелыми последствиями в 2016 году и 133 несчастных случая с тяжелыми последствиями в 2017 году). В результате несчастных случаев с тяжелыми последствиями (связанных с производством и не связанных с производством) в 2017 году по Иркутской области в

организациях всех видов экономической деятельности погибли 96 работников, что на 21 человека меньше, чем за аналогичный период 2016 года, когда погибли 117 человек. Тяжелые травмы в 2017 году по Иркутской области получили 91 человек, что на 26 работников меньше, чем за 2016 год (117 человек). Количество погибших при несчастных случаях на производстве (в том числе и групповых несчастных случаях, в которых погибали работники) в 2017 году по сравнению с 2016 годом уменьшилось на 4 работника: 45 погибших в 2017 году по сравнению с 49 погибшими в 2016 году.

Статьей 22 ТК РФ установлена обязанность работодателя по осуществлению обязательного социального страхования работников, созданию достойных условий труда и возмещения вреда, причиненного работникам в связи с исполнением ими трудовых обязанностей.

Правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также порядок возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору и в иных предусмотренных законом случаях, установлены Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Указанный Закон несчастным случаем считает событие, в результате которого застрахованный получил увечье или иное повреждение здоровья при исполнении обязанностей по трудовому договору или выполнении какой-либо работы по поручению работодателя (его представителя), а также при осуществлении иных правомерных действий, обусловленных трудовыми отношениями с работодателем или совершаемых в его интересах. Таким образом, в случае неоформления трудовых отношений работник, члены его семьи, лишаются гарантированного государством обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Ярким подтверждением тому служит жалоба Н., поступившая Уполномоченному в декабре 2017 года. Заявительница Н. является дочерью погибшего Б., работника МУП «Стандарт» Большелугского муниципального образования Шелеховского района. 25 октября 2017 года в колодце водоразборной емкости п. Большой Луг Шелеховского района были обнаружены трупы С. и Б. Как следует из жалобы, Б. погиб при

исполнении трудовых обязанностей во время проведения работ по устранению аварии. Однако работодателем в нарушение трудового законодательства не были приняты необходимые меры по организации и обеспечению надлежащего и своевременного расследования несчастного случая и оформлению материалов расследования. В ходе проведения органами предварительного расследования проверки администрацией МУП «Стандарт» представлен фиктивный Договор об оказании услуг, при этом трудовая книжка Б. пропала.

Государственной инспекцией труда по Иркутской области по обращению Уполномоченного было проведено дополнительное расследование несчастного случая в порядке, предусмотренном ст. 229.3 ТК РФ, в ходе которого установлено, что гибель работников явилась следствием неудовлетворительной организации производства работ, нарушения требований охраны труда на предприятии. Уполномоченным заявительнице Н. оказана правовая помощь при подаче искового заявления в Шелеховский городской суд об установлении факта трудовых отношений, установлении факта несчастного случая на производстве, произошедшего с Б. при исполнении трудовых обязанностей слесаря. Жалоба остаётся на контроле Уполномоченного.

Не менее важным является вопрос о соблюдении работодателями требований Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда», поскольку без проведения специальной оценки условий труда работник лишается возможности получать положенные ему доплаты к заработной плате за работу с тяжелыми и вредными условиями труда.

Например, прокуратурой Киренского района в феврале 2017 года рассмотрено обращение работника МКОУ «СОШ п. Юбилейный» о невыплате доплаты за работу с тяжелыми и вредными условиями труда. Установлено, что специальная оценка условий труда в МКОУ «СОШ п. Юбилейный» не проводилась. При этом непроведение указанного мероприятия не позволяет работодателю начислять и выплачивать работникам образовательной организации доплату за вредные условия труда и другие выплаты в соответствии с действующим трудовым законодательством. По выявленным нарушениям прокурор обратился в Киренский суд с заявлением об обязанности образовательного учреждения провести специальную оценку условий труда.

В 2017 году в Иркутской области отмечено снижение уровня профессиональной заболеваемости на 42,8 % по сравнению с прошлым годом. Показатель профессиональной заболеваемости составил 1,91 на 10 тыс. работников (по объектам всех форм собственности), против 3,34 в 2016 году (по РФ – 1,47 в 2016 г.). Уменьшилось число случаев профессиональных заболеваний и отравлений с 264 (2016 г.) до 143 (2017 г.).

По информации Управления Роспотребнадзора по Иркутской области, в 2017 году произошло уменьшение числа лиц с впервые установленными диагнозами профессиональных заболеваний с 217 (в 2016 году) до 124 (в 2017 году). При этом у 18 (в 2016 году – у 44) пострадавших одновременно зарегистрировано по два и более профессиональных заболевания.

Основными обстоятельствами и условиями возникновения профзаболеваний в 2017 году послужили, как и в предыдущие годы, конструктивные недостатки машин, механизмов и оборудования – 59,4 % (в 2016 году – 56,9 %) и несовершенство технологических процессов – 37,8 % (в 2016 году – 38,9 %).

В целях содействия созданию условий, обеспечивающих сохранение жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности, снижения уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на территории Иркутской области действует подпрограмма «Улучшение условий и охраны труда в Иркутской области» на 2014–2020 годы государственной программы «Труд и занятость» на 2014–2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 449-пп (далее – Подпрограмма). Объем финансирования Подпрограммы за счет средств областного бюджета, предусмотренный на 2017 год, составил 30,8 млн. руб. Однако объем финансирования Подпрограммы на 2018–2019 годы снижен. К примеру, на реализацию превентивных мер, направленных на улучшение условий труда, снижение уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, включая совершенствование лечебно-профилактического обслуживания работающего населения и обеспечение современными высокотехнологичными средствами индивидуальной и коллективной защиты, выделено на 2018 год 28746, 4 тыс. руб., на 2019 год – 27233, 5 тыс. руб.; на 2020 год – 26689 тыс. руб.

Уполномоченный считает недопустимым снижение объема финансирования Подпрограммы, в том числе по указанному направлению, и

полагает, что профилактические и предупредительные мероприятия, направленные на сохранение здоровья и жизни людей, должны финансироваться в первоочередном порядке.

Контролирующим органам государственной власти, исполнительным органам власти региона, органам местного самоуправления следует усилить контроль за безусловным исполнением установленной законом обязанности работодателей по осуществлению обязательного социального страхования работников, созданию безопасных условий труда и возмещению вреда, причиненного работникам в связи с исполнением ими трудовых обязанностей, в том числе и по надлежащему оформлению трудовых отношений.

4.5. О соблюдении трудовых прав руководителей бюджетных учреждений

В сентябре 2017 года Уполномоченному поступили жалобы директоров муниципальных казенных общеобразовательных учреждений Черемховского района «СОШ с. Верхняя Иреть» З. и «СОШ д. Балухарь» А. в связи с заключением с ними срочных трудовых договоров сроком на один месяц. В ходе рассмотрения жалоб было установлено, что с З. и А. с 2013 года неоднократно перезаключались срочные трудовые договоры сроком на один год по должности директоров школ. В нарушение действующего трудового законодательства в августе 2017 года с заявителями заключены срочные трудовые договоры сроком на один месяц – с 1 сентября по 30 сентября 2017 года. Как пояснили А. и З., это было связано с проведением выборов глав муниципальных образований района.

В ходе проверки к Уполномоченному поступили коллективные обращения работников ряда образовательных учреждений Черемховского района в защиту директоров школ № 1 и № 3 п. Михайловка, уволенных 12 сентября 2017 года, с которыми также были заключены срочные трудовые договоры сроком на один месяц. Уполномоченный, придя к выводу о неправомерности заключения трудовых договоров на такой срок, направил в адрес начальника отдела образования администрации Черемховского муниципального образования Ш. заключение с рекомендациями по восстановлению нарушенных трудовых прав заявителей. Однако, несмотря на Заключение Уполномоченного, А. и З. были уволены 1 октября 2017 года.

В ходе проведенной прокуратурой Черемховского района проверки по запросу Уполномоченного установлено, что в нарушение ст. 84.1 ТК РФ работодателем не были оформлены приказы о прекращении трудовых договоров с руководителями общеобразовательных учреждений Черемховского района от 1 сентября 2013 года, от 1 сентября 2014 года, от 1 сентября 2015 года. С 1 сентября 2017 года с директорами школ д. Балухарь, с. Верхняя Иреть, п. Михайловка, с. Голуметь, д. Малиновка, с. Парфеново Черемховского района вновь были заключены срочные трудовые договоры сроком на один месяц. С директором школы с. Лохово заключен срочный трудовой договор на три месяца. В нарушение ст. 57 ТК РФ в трудовых договорах на 2017–2018 учебный год не указаны причины, послужившие основанием для заключения срочных трудовых договоров.

Нарушение трудовых прав руководителей муниципальных бюджетных общеобразовательных учреждений стали возможны, в том числе, в связи с ненадлежащим осуществлением органами местного самоуправления Черемховского районного муниципального образования ведомственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в подведомственных им организациях, учреждениях.

Уполномоченный считает, что права руководителей бюджетных учреждений, в первую очередь, образования и здравоохранения, должны получить дополнительную защиту. Срочные трудовые договоры с этой категорией работников (в соответствии с нормами ТК РФ), по его мнению, должны заключаться на максимально возможный срок – 5 лет. Отступления от этого правила возможны в исключительных, предусмотренных соответствующим правовым актом, случаях.

Вопрос о необходимости соблюдения требований Закона Иркутской области от 30 марта 2012 года № 20-оз «О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (далее – Закон Иркутской области № 20-оз) поднимался Уполномоченным ранее в докладах за 2015 и 2016 годы. По итогам рассмотрения ежегодного доклада Уполномоченного за 2016 год министерством труда и занятости Иркутской области был принят ряд мер, направленных на обеспечение надлежащего ведомственного контроля в организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти области, в том числе, издан приказ от 28 августа

2017 года № 44-мпр «Об утверждении формы отчета о проведенных проверках соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти Иркутской области».

Однако Уполномоченный вынужден констатировать, что ведомственный контроль органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области в подведомственных им организациях (муниципальных унитарных предприятиях, учреждениях) осуществляется не в полной мере.

В 2017 году Уполномоченному поступили жалобы работников МУП «Центральный рынок» г. Иркутска (далее МУП ЦР) на нарушение их трудовых прав руководителем предприятия. Доводы обращений работников этого предприятия К., Ц., А., Л. по итогам рассмотрения жалоб признаны Уполномоченным и Государственной инспекцией труда в Иркутской области обоснованными.

По результатам проверок Уполномоченным вынесены заключения с рекомендациями по восстановлению нарушенных трудовых прав заявителей. Государственной инспекцией труда по Иркутской области, на основании доводов Уполномоченного о нарушении трудовых прав К., директору Центрального рынка вручено предписание с требованием устранить нарушения трудового законодательства, отменить незаконный приказ об увольнении К. с оплатой вынужденного прогула в срок до 8 декабря 2017 г. Однако это предписание было обжаловано в суде работодателем и в последующем отменено по формальным основаниям. По этой причине трудовые права К. в установленный срок не были восстановлены, несмотря на заключение Уполномоченного и предписание Гострудинспекции, в результате чего работница, незаконно лишенная возможности трудиться и получать заработную плату, являющуюся для нее единственным источником дохода, была вынуждена подать заявление в суд о восстановлении на работе. 1 февраля 2017 года Кировский районный суд г. Иркутска вынес решение о восстановлении на работе К. со взысканием с работодателя оплаты за вынужденный прогул, компенсации морального вреда. Суд принял во внимание доводы, приведенные в заключении Уполномоченного о незаконности увольнения К. В настоящее время Гострудинспекцией решается вопрос о привлечении директора МУП «Центральный рынок» к

административной ответственности по выявленным фактам нарушений трудового законодательства.

В связи с изложенным Уполномоченный считает, что органы местного самоуправления Иркутской области обязаны принять исчерпывающие меры по выполнению требований Закона Иркутской области № 20-оз в целях недопущения нарушения трудовых прав граждан на подведомственных предприятиях, организациях и учреждениях.

5. ПРАВО НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Доступность медицинской помощи, ее качество непосредственно влияют на уровень и условия жизни граждан, на возможность реализовать многие другие права, в том числе право на труд и на образование. Она характеризуется кадровой обеспеченностью учреждений здравоохранения, их материально-техническим оснащением, рациональным управлением, качественной организацией работы, достаточным финансированием.

По информации министерства здравоохранения Иркутской области (далее – министерство, минздрав), в региональной системе здравоохранения функционируют 143 медицинские организации, подведомственные областному минздраву, в которых работает около 9 тыс. врачей и чуть более 22 тыс. средних медицинских работников.

Первичная медико-санитарная помощь, в зависимости от численности жителей населенного пункта, оказывается через домовые хозяйства, фельдшерско-акушерские пункты, врачебные амбулатории, участковые, районные больницы. Для обеспечения оказания первичной медико-санитарной помощи в Иркутской области работают 26 районных больниц, 60 участковых больниц, 31 врачебная амбулатория, 681 фельдшерско-акушерский и фельдшерский пункт, 166 домовых хозяйств, 19 флюорографических и 1 маммологическая передвижные установки. В 2017 году было организовано 60 мобильных бригад, совершивших 62 выезда.

Обеспеченность учреждений стационарного типа современным медицинским оборудованием по сравнению с 2016 годом увеличилась на 3 % и достигла 86,3 %.

Информация о количестве медицинских учреждений здравоохранения, подведомственных региональному минздраву, за последние 3 года, представлена в таблице:

	2015 год	2016 год	2017 год
Мобильные медицинские бригады	10	27	60
Отделения скорой медицинской помощи	56	41	34
Учреждения стационарного типа	13	76	77
Учреждения амбулаторно-поликлинического типа	29	31	31
Диспансеры	12	12	12

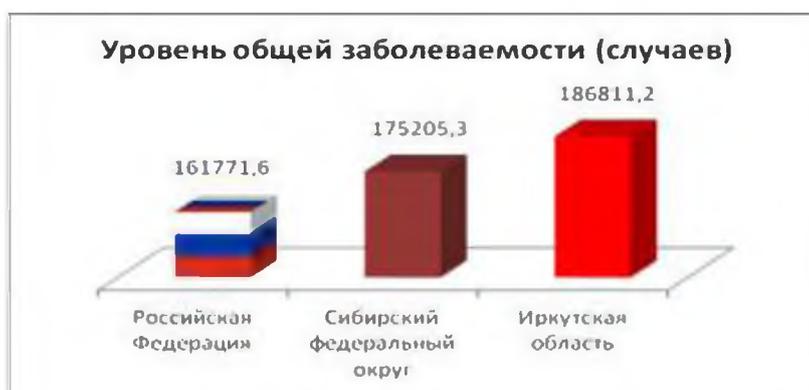
Информация о техническом состоянии зданий учреждений здравоохранения, подведомственных региональному минздраву, представлена в следующей таблице:

	2015	2016	2017
Доля государственных учреждений здравоохранения, здания которых находятся в аварийном состоянии, в общем количестве государственных учреждений здравоохранения	6 %	6 %	7,14 %
Доля государственных учреждений здравоохранения, здания которых требуют капитального ремонта, в общем количестве государственных учреждений здравоохранения	21 %	18 %	15,7 %
Доля фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов, находящихся в аварийном состоянии, в общем количестве фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов	15 %	Менее 1 %	0,44 %
Доля фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов, требующих капитального ремонта, в общем количестве фельдшерско-акушерских пунктов и фельдшерских пунктов	15 %	Менее 1 %	0,15 %

Ниже представлена информация об обеспеченности станций скорой медицинской помощи автомобилями, потребность в которых в 2017 году значительно увеличилась (обеспеченность автомобилями 57,5 %):

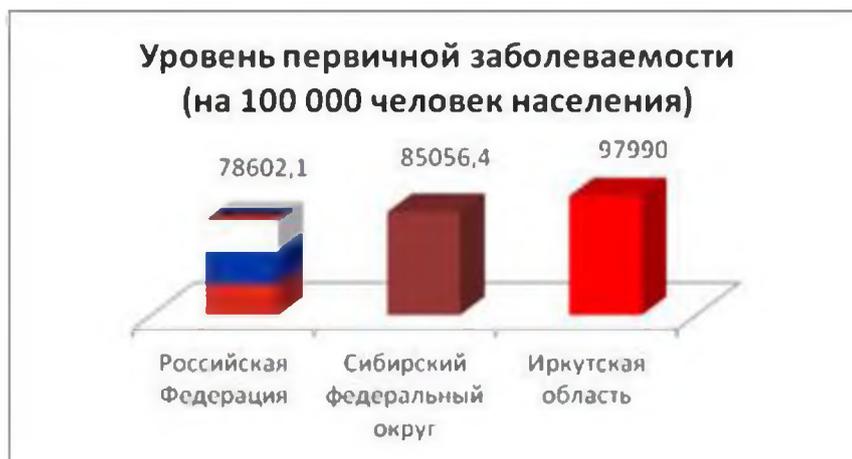
	2016	2017
Количество автомобилей скорой медицинской помощи всего, из них	489	417
- класс А	235	181
- класс В	235	218
Потребность в автомобилях скорой медицинской помощи всего, из них	234	308
- класс А	154	154
- класс В	75	146

Уровень общей заболеваемости населения Иркутской области (на 100 тыс. человек населения) выше аналогичного показателя по Российской Федерации на 15,5 % и составляет 186 811,2 случаев (по России – 161 771,6 в 2016 г.), а в сравнении с Сибирским федеральным округом (далее – СФО) данный показатель выше на 6,6 % (по СФО – 175 205,3 – 2016 г.).



В структуре общей заболеваемости населения Иркутской области, так же как и по России в целом, и по СФО, ведущее место занимают болезни органов дыхания – 26,8 %, на втором месте – болезни системы кровообращения (12,5 %), на третьем месте – болезни костно-мышечной системы (9,4 %).

При анализе заболеваемости населения особое значение имеет анализ впервые выявленных заболеваний в учетном году. Показатель первичной заболеваемости населения Иркутской области, по данным обращаемости в медицинские организации, выше аналогичного показателя как по России, так и по СФО, и составляет 97 990,0 случаев (на 100 тыс. человек населения), что на 24,7 % выше показателя заболеваемости по России (78 602,1 – 2016 г.) и на 15,2 % выше показателя по СФО (85 056,4 – 2016 г.).



Иркутская область занимает 80 место среди 85 субъектов РФ по продолжительности жизни. Средняя продолжительность жизни в Приангарье – 68,2 года. Чаще всего в Иркутской области причинами смерти являются болезни системы кровообращения и онкологические заболевания, на третьем месте – травмы, отравления и несчастные случаи. Показатель смертности от болезней органов кровообращения уменьшился на 5,9 % по сравнению с 2016 годом (за 2017 год – 614,2 на 100 тыс. человек населения, за 2016 год – 652,8). Показатель по России за 2016 год – 616,4. Увеличился показатель смертности от новообразований на 3,2 % в сравнении с прошлым годом и составил 217,6.

Показатель общей смертности в 2017 году в сравнении с 2016 годом уменьшился на 3,0 % – с 13,3 до 12,9 на 1 тыс. человек населения.

Доля умерших в трудоспособном возрасте в общем количестве умерших по всем причинам смерти за 2017 год составила 28,5 %, за аналогичный период прошлого года доля умерших в трудоспособном возрасте – 30,7 %.

Уполномоченный солидарен с мнением специалистов, что столь низкая продолжительность жизни обусловлена, прежде всего, уровнем жизни, качеством и своевременностью оказания медико-санитарной помощи.

5.1. Право на качественную и доступную медицинскую помощь

Уполномоченному часто поступают жалобы граждан на качество оказания медицинской помощи.

В одном из таких обращений к Уполномоченному содержится жалоба гражданина В. на нарушение права на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также норм этики и деонтологии со стороны

врача Иркутской медико-санитарной части № 2. В этой жалобе отмечалось: «Более 20 лет я наблюдаюсь в МСЧ-2 г. Иркутска, но в течение последних нескольких лет у меня возникли проблемы с получением здесь кардиологической помощи. Врач ... невнимательно, формально относится к жалобам на состояние здоровья, ссылаясь на мой возраст. Не сразу мне удалось получить у нее направление в стационар. Этот вопрос был решен только после вмешательства главного врача поликлиники. Промедление привело к очередному инфаркту и хирургическому вмешательству».

Уполномоченным были направлены запросы в Территориальный орган Росздравнадзора по Иркутской области и в министерство здравоохранения области. Как следует из ответа последнего, факты, изложенные в обращении, нашли подтверждение. Главному врачу Иркутской медико-санитарной части № 2 было указано на выявленные нарушения, а врач, допустивший нарушение прав В., привлечен к дисциплинарной ответственности.

Что касается своевременности оказания медицинской помощи, то, безусловно, здесь немаловажную роль играет именно ее доступность. В Иркутской области около 1,2 тыс. населенных пунктов, которые находятся на расстоянии более 20 км от ближайшей медицинской организации. Кроме того, особенности климатическо-географических условий, связанных с периодами ледостава и ледохода, являются преградой для регулярного транспортного сообщения между некоторыми населенными пунктами области.

На парламентском слушании по вопросам качества и доступности медпомощи жителям сельской местности министр здравоохранения России В.И. Скворцова назвала регионы, которые «лидируют» по количеству населенных пунктов с нарушенной доступностью первичной медпомощи. Иркутская область находится на втором месте в этом списке — в регионе 38 таких сельских населенных пунктов.

С 7 по 11 ноября 2017 года Уполномоченный находился в рабочей поездке в Катангском районе, в ходе которой посетил Катангскую районную больницу и ее структурные подразделения в ряде населенных пунктов (Хамакар, Тетея, Наканно).

Местные жители обратились к Уполномоченному с просьбой помочь в организации лекарственного обеспечения, так как аптека расположена только в с. Ербогачен. В целях решения этой проблемы Уполномоченный

направил соответствующее обращение в министерство. По сообщению министерства, подтвердившего отсутствие аптечных организаций во всех населенных пунктах, где функционируют структурные подразделения ОГБУЗ «Катангская районная больница», с целью организации бесперебойного лекарственного обеспечения жителей Катангского района в труднодоступных населенных пунктах, были приняты меры для заключения договора на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения между указанным учреждением здравоохранения и муниципальным предприятием «Катангская районная аптека № 60».

Помимо лекарственного обеспечения, в труднодоступных населенных пунктах существует острая проблема с нехваткой в учреждениях здравоохранения медицинских кадров. На встрече с жителями п. Алексеевск Киренского района в начале 2017 года Уполномоченный принял коллективное обращение граждан о нарушении их права на качественную и доступную медицинскую помощь из-за отсутствия врачей узких специализаций.

В поселке, удаленном от районного центра, проживают более 2 тыс. человек, которые, в случае необходимости получения специализированной медпомощи, вынуждены самостоятельно добираться до Киренска. Поскольку между этими населенными пунктами нет регулярного транспортного сообщения, люди зачастую вынужденно отказываются от попытки получить медицинскую помощь. Все это создает реальную угрозу жизни и здоровью граждан, в том числе возникают серьезные риски для здоровья беременных женщин, ведь ожидание приема у врача порой составляет несколько месяцев вместо положенных по стандартам 14 дней. С полученным из регионального министерства здравоохранения ответом об организации выездной медицинской помощи жители поселка не согласились.

Приказом Минздравсоцразвития России от 15 мая 2012 года № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению» регламентирована необходимость соблюдения территориально-участкового принципа с распределением населения по участкам, в зависимости от конкретных условий оказания первичной медико-санитарной помощи населению в целях максимального обеспечения ее доступности и соблюдения иных прав граждан. Первичная специализированная медико-санитарная помощь должна организовываться в соответствии с потребностями населения в ее оказании, с

учетом заболеваемости и смертности, поло-возрастного состава населения, его плотности, а также иных показателей, характеризующих здоровье населения.

На повторный запрос Уполномоченного заместитель министра здравоохранения региона Е.С. Голенецкая сообщила, что в новом штатном расписании Алексеевской участковой больницы предусмотрена ставка врача-стоматолога и 0,5 ставки врача акушера-гинеколога.

Нередко доступность медицинской помощи обусловлена наличием у пациента денег для оплаты стоимости проезда к месту лечения и обратно. Вопрос замены компенсационного подхода на предоставление конкретных проездных документов или же выделения денежных средств на их приобретение уже неоднократно ставился Уполномоченным, но не решен и по сей день.

В минувшем году в адрес Уполномоченного поступило обращение Л. по вопросу оплаты транспортным организациям расходов по предоставлению проезда гражданам, больным острым лейкозом, к месту лечения и обратно авиационным транспортом. Заявительница сообщила, что ее дочь, инвалид I группы, страдает острым лейкозом и по медицинским показаниям не может приезжать на лечение и возвращаться домой на железнодорожном транспорте, так как это повлечет значительное ухудшение состояния ее здоровья. В своем обращении Л. отмечала: «15 марта нам нужно быть по квоте в Питере и в течение 5 лет периодически раз в полгода сдавать анализы в «НИИ детской онкологии, гематологии и трансплантологии им. Р.М. Горбачевой» г. Санкт-Петербург. Для проезда по квоте до места лечения нам дают билеты на железнодорожный транспорт. Но, к сожалению, такие больные вынуждены находиться в общественных местах в маске. У таких больных жесткие ограничения в питании, запрещено общественное питание. Проезд по железной дороге занимает примерно 5-6 суток...»

Для решения этого вопроса Уполномоченный обратился к Председателю Правительства РФ Д.А. Медведеву с просьбой рассмотреть вопрос о возможности внесения изменений в постановление Правительства РФ от 29 декабря 2004 года № 864 «О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг» в части расширения перечня

случаев, когда направление к месту лечения и обратно осуществляется авиатранспортом по медицинским показаниям.

Согласно полученному из Министерства труда и социальной защиты РФ ответу, ранее были подготовлены проекты нормативных правовых актов, предполагающие внесение изменений в части создания возможности использования авиационного транспорта льготными категориями граждан при наличии заключения учреждения здравоохранения субъекта РФ о необходимости транспортировки авиационным транспортом. Однако федеральными органами исполнительной власти указанные проекты поддержаны не были ввиду ограниченных бюджетных ресурсов.

Отмеченная проблема проезда к месту лечения и обратно авиационным транспортом по медицинским показаниям характерна для всей нашей страны и сейчас алека от решения. Уполномоченный полагает, что решение этого вопроса возможно, в том числе, и за счет регионального бюджета.

5.2. Право на льготное лекарственное обеспечение

В обращениях к Уполномоченному на протяжении ряда последних лет наблюдается много жалоб граждан на нарушение права на лекарственное обеспечение.

Число проживающих в Иркутской области федеральных льготополучателей, имеющих право на льготное обеспечение необходимыми лекарственными препаратами, по состоянию на 18 декабря 2017 года составило 79 090 человек, региональных льготополучателей – 65 185 человек.

Не обеспечены льготными лекарствами 0,03 % выписанных этой категории граждан рецептов. Казалось бы, цифры не столь велики. Но за каждой этой сотой процента – живые люди, нуждающиеся в помощи. Одна из причин такой ситуации связана с тем, что в 2017 году министерством не были проведены аукционы на приобретение галантамина, азатиоприна из-за отсутствия данных лекарственных препаратов у поставщиков (дефектура производителя), а также азапентацена – из-за отсутствия предложений от потенциальных поставщиков. В результате граждане были вынуждены приобретать указанные лекарственные препараты самостоятельно или отказываться от лечения из-за отсутствия денег.

Общая сумма финансирования на реализацию программы обеспечения необходимыми лекарственными препаратами в 2017 году, с

учетом денежных средств, предназначенных для оплаты логистических услуг, составила 949169600 руб. Израсходовано 852718391,05 руб., или 89,8%. То есть 96451208,95 руб. не были освоены в минувшем году. Остается лишь предполагать, сколько препаратов можно было закупить на эти 96 млн. руб.

Уполномоченному поступила жалоба С. на невозможность получить по рецепту препарат «периндоприл». Только после обращения Уполномоченного в министерство здравоохранения области вопрос был решен положительно. Врачебной комиссией главному врачу ОГБУЗ «Усольская городская больница» было рекомендовано рассмотреть вопрос о принятии мер дисциплинарного воздействия к участковому врачу-терапевту за ненадлежащее диспансерное наблюдение С. Вопрос льготного лекарственного обеспечения заявителя взят на личный контроль заведующей терапевтическим отделением № 3 ОГБУЗ «Усольская городская больница».

К сожалению, в подобных ситуациях не всегда удается добиться восстановления нарушенного права.

К Уполномоченному обратилась гражданка Т. с жалобой на нарушение права на получение медицинской помощи из-за отсутствия необходимого лекарственного препарата клопидогрел под торговым наименованием «плавикс». Проведенной проверкой было установлено следующее. Т. является инвалидом второй группы, включена в Федеральный регистр льготников в части обеспечения препаратом клопидогрел, входящим в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов. Доводы заявительницы о необходимости обеспечения препаратом клопидогрел под торговым наименованием «плавикс» в связи с индивидуальной непереносимостью других аналогов подтверждались заключениями специалистов.

Прокуратура Иркутской области ещё в марте 2014 года установила, что наличие побочных реакций у заявительницы на прием препаратов «зилт» и «плагрин» (иные торговые наименования препарата клопидогрел) было подтверждено извещениями о неблагоприятной реакции лекарственного средства. Несмотря на это, министерство здравоохранения области посчитало, что в представленных извещениях о неблагоприятной реакции на указанные препараты связь между этими препаратами и неблагоприятными эффектами сомнительна, и для заявительницы сформирована персонафицированная заявка на обеспечение лекарственным препаратом клопидогрел по междуна-

родному непатентованному наименованию, то есть возможна закупка препарата клопидогрел под торговыми наименованиями, которые уже привели к неблагоприятным реакциям (письмо № 02-54-2981/17 от 1 марта 2017 года). По мнению Управления Росздравнадзора по Иркутской области, высказанному по этому поводу, министерством здравоохранения Иркутской области необоснованно указывается на отсутствие медицинских показаний к назначению препарата «плавикс». Таким образом, вывод регионального минздрава о том, что в данном случае связь между приемом препаратов и неблагоприятными реакциями организма сомнительна, не обоснован и привел к нарушению конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В силу сложившейся ситуации Т. было рекомендовано обратиться в органы прокуратуры с заявлением об обращении прокурора в суд в целях защиты ее нарушенных прав, а также с требованием об обязанности министерства здравоохранения области обеспечить ее необходимым лекарственным препаратом и о взыскании расходов в связи с его самостоятельным приобретением.

В 2017 году Уполномоченному удалось добиться включения лекарственного препарата «месалазин» в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения.

Гражданин К. обратился к Уполномоченному по вопросу обеспечения граждан, страдающих болезнью Крона и неспецифическим язвенным колитом, лекарственным препаратом «месалазин», обеспечение которым ранее осуществлялось за счет федерального бюджета. В своем обращении К. писал: «С 1 марта 2016 года препараты с действующим веществом месалазин, такие как «Салофальк», «Кансалазин», «Пентаса» исключены из списка федеральных льгот, из перечня жизненно необходимых важнейших препаратов. И это несмотря на то, что они жизненно необходимы пациентам с болезнью Крона и неспецифического язвенного колита! Исключение из списка – лишение жизни многих людей, не способных покупать эти препараты (на основе месалазина) за большие деньги».

29 января 2016 года (исх. № 54-37-191/6) министерством здравоохранения Иркутской области в Минздрав России было направлено письмо с инициативой о внесении «месалазина» в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения. Однако вопрос решен не был.

Для решения проблемы Уполномоченный предложил региональному министерству здравоохранения рассмотреть вопрос о направлении в Министерство здравоохранения России в установленном порядке и сроки предложения о включении лекарственного препарата «месалазин» в перечень с приложением необходимых документов и сведений, что и было сделано. На сегодняшний день «месалазин» восстановлен в перечне жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения.

Безусловно, наличие многих проблем в сфере здравоохранения в Иркутской области обусловлено недостаточным финансированием.

Дефицит финансирования Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области (далее – ТППГ) в части средств консолидированного бюджета Иркутской области от расчетной стоимости в 2015 году составлял 49 % (5,6 млрд. руб.), в 2016 году – 42 % (5,03 млрд. руб.), в 2017 году – 30 % (3,5 млрд. руб.). ТППГ на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годы утверждена постановлением Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 года № 882-пп тоже с дефицитом 28,3 % в части средств консолидированного бюджета Иркутской области от расчетной стоимости.

В связи с имеющимся дефицитом не обеспечивается полное финансирование оказания медицинской помощи в дневных стационарах, медицинской помощи, оказываемой в круглосуточных стационарах, а также паллиативной медицинской помощи. Следствием этого является нарушение конституционных прав большого числа граждан.

Недостаточная кадровая обеспеченность в здравоохранении также оказывает значительное влияние на доступность медицинской помощи, особенно специализированной. Укомплектованность врачами областных государственных лечебно-профилактических учреждений по Иркутской области в 2017 году составила 57 %, укомплектованность средним медицинским персоналом – 66 %.

Обеспеченность населения Иркутской области врачами (на 10 тыс. человек населения) – 36. Плановое значение по Иркутской области составляет 36,4, по России – 37,4. Обеспеченность населения Иркутской области средним медицинским персоналом составляет 90,8.

Коэффициент совместительства врачей, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, в 2017 году составлял 1,5 (число занятых должностей 7 095,25; число работников – 4 823). В 2016 году показатель был на таком же уровне.

Следует отметить, что органами власти региона принимаются меры по привлечению кадров в медицинские учреждения.

По Программе «Земский доктор» (с 2012 года), в Иркутской области сертификаты на единовременную компенсационную выплату в размере одного миллиона рублей получили 512 врачей, из которых 90 – в 2017 году. Однако только 67,4 % из них остались работать в сельской местности после окончания срока договора. Причина этого кроется во множестве нерешенных социальных вопросов, таких как обеспечение жильем, организация дошкольного, а иногда и школьного образования для детей медицинских работников и другие.

Положительно можно оценить принятие Закона Иркутской области №81-оз от 17 ноября 2017 года «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области». Им определен комплекс мер по привлечению медицинских работников для работы в областных медицинских организациях, который должен реализовываться областными органами власти в соответствии с их компетенцией (обеспечение медицинских работников жильем, заключение договоров о целевом обучении для последующего трудоустройства, предоставление мер социальной поддержки, повышение оплаты труда медицинским работникам и др.). Органы местного самоуправления, в соответствии с этим законом, вправе создавать благоприятные условия для привлечения медицинских кадров для работы в медицинских организациях на соответствующей территории.

5.3. Права некоторых категорий пациентов

В 2015 году Уполномоченным был подготовлен специальный доклад «О некоторых проблемах медицинской помощи гражданам, страдающим хронической почечной недостаточностью на терминальной стадии в Иркутской области». Среди вопросов в нем были обозначены проблемы транспортной доступности пациентов при получении гемодиализа; жилищные проблемы граждан при выезде из населенных пунктов, в которых отсутствуют центры гемодиализа; проблемы обеспечения граждан,

получающих перитонеальный диализ, растворами и расходными материалами.

В целях решения обозначенных в специальном докладе проблем Правительством Иркутской области было принято постановление от 13 августа 2015 года № 395-пп «О единовременной социальной выплате отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области и нуждающихся в процедурах гемодиализа, в 2015 – 2020 годах» (далее – постановление), которое предусматривает выплату в размере 7 тыс. руб., предоставляемую один раз в год. Следует отметить, что эта выплата не компенсирует в необходимом объеме транспортные расходы граждан, проживающих на значительном удалении от диализных центров.

Кроме того, выплата предусмотрена для граждан, проживающих в определенных муниципальных образованиях области, без указания конкретной территориальной удаленности в километрах, что, в свою очередь, приводит к дискриминации граждан по территориальному признаку и нарушению ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом.

Не был решен вопрос создания условий для проживания больных вблизи диализных центров или хотя бы частичной компенсации им стоимости аренды жилья (для граждан, проживающим на значительном удалении от указанных учреждений здравоохранения).

До недавнего времени в области существовал единственный пансионат на 10 мест при диализном центре «НИИ клинической медицины», расположенном в г. Ангарске. Но он был закрыт, якобы, в связи с нецелевым использованием помещений, предоставленных данному центру по договору безвозмездного пользования с ОГАУЗ «Ангарская городская больница скорой медицинской помощи».

К сожалению, отмеченные в специальном докладе проблемы в значительной мере не были решены, и права граждан, страдающих хронической почечной недостаточностью, на охрану здоровья и доступную медицинскую помощь, на равенство всех перед законом и уважение человеческого достоинства по-прежнему нарушаются.

Информация об этом была направлена Губернатору Иркутской области, первому заместителю Губернатора Иркутской области – председателю Правительства Иркутской области и прокурору Иркутской области. Как следует из полученного за подписью исполняющего обязанности Губернатора Иркутской области Р.Н. Болотова ответа № 02-

01(09)-422/18 от 31 января 2018 года, с целью установления числа граждан, получающих плановый амбулаторный гемодиализ и нуждающихся в предоставлении жилья или компенсации расходов на оплату стоимости аренды жилья, организовано формирование регистра граждан с указанием адреса места регистрации и адреса места фактического проживания. Разработан и внедряется механизм по осуществлению адресной доставки растворов и расходных материалов гражданам, получающим перитонеальный диализ. Анализируется ситуация с целью принятия решения по открытию еще одного гемодиализного центра на базе областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Саянская городская больница» или областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Зиминская городская больница». Рассматривается вопрос по расширению категорий граждан, получающих гемодиализ, для получения единовременной социальной выплаты в соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 13 августа 2015 года № 395-пп «О единовременной социальной выплате отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области и нуждающихся в процедурах гемодиализа, в 2015–2020 годах».

Уполномоченный надеется, что все эти начинания будут реализованы и послужат дополнительной гарантией реализации права на медицинскую и социальную помощь этой категории граждан.

В специальном докладе Уполномоченного «О проблемах соблюдения прав граждан с психическими заболеваниями в областных государственных учреждениях Иркутской области» (2014 год) содержалась информация о нарушениях прав пациентов и рекомендации по их исключению.

В соответствии с постановлением Законодательного Собрания Иркутской области «О Законе Иркутской области «Об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов», было принято решение об увеличении «бюджетных ассигнований на организацию лекарственного обеспечения, питания пациентов психиатрического профиля, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области, в целях приведения их в соответствие с установленными нормами питания и стандартами оказания медицинской помощи с 1 января 2018 года».

Три года работы Уполномоченного с органами государственной власти региона, с надзорными органами ушло на то, чтобы добиться признания ими необходимости обеспечения полноценного питания и

лекарственной терапии этой категории пациентов, не способных самостоятельно отстаивать свои права. Однако, несмотря на принятое решение, на момент подготовки настоящего доклада ситуация пока не изменилась. По информации министра здравоохранения Иркутской области О.Н. Ярошенко, расчетная стоимость на 1 койко-день по питанию в соответствии с утвержденными нормативами составляет 232 руб., фактическое финансирование на момент подготовки настоящего доклада составило всего 144,8 руб.; по лекарственному обеспечению в соответствии с нормативами – 365,7 руб., а фактическое финансирование – 92 руб. Таким образом, питание финансируется на 62 процента, а лекарственное обеспечение – только на 25.

На 56-ой сессии Законодательного Собрания, в ходе обсуждения этого вопроса, министр О.Н. Ярошенко сообщил: «Безусловно, что на эти же деньги люди получают полноценное сбалансированное питание, калораж соблюдается, состав микроэлементов, аминокислот, но, безусловно, качество питания соответствует той цифре, о которой мы говорим. По лекарственным препаратам. Идет за счет удлинения курса лекарственной терапии, а также за счет использования более дешевых дженериков, вместо того, чтобы использовать более качественные, дорогие дженерики. Вот реальность на сегодняшний день».

Приведенная информация свидетельствует, что в Иркутской области продолжают нарушаться конституционные права пациентов, находящихся на лечении в психиатрических стационарах.

Уполномоченный по-прежнему считает необходимым принятие долгосрочной целевой программы развития психиатрической службы Иркутской области для решения существующих проблем.

В начале 2017 года Уполномоченным был издан специальный доклад «О некоторых проблемах соблюдения прав граждан при оказании паллиативной медицинской помощи взрослому населению в Иркутской области». В нём были приведены сведения, свидетельствующие об отсутствии в регионе достаточного количества учреждений подобного типа, о фактической недоступности паллиативной медицинской помощи многим нуждающимся в ней пациентам.

При подготовке специального доклада было установлено, что в Нижнеудинской районной больнице при поступлении пациента в отделение сестринского ухода с ним заключался договор на оказание медико-социальных услуг на условиях частичной оплаты.

В целях исключения практики подмены бесплатной медицинской помощи, гарантированной Конституцией РФ, платными услугами и введения в заблуждение пациентов, Уполномоченный обратился в профильное министерство. Данный вопрос был решен положительно, всем пациентам были возвращены их денежные средства, а главный врач Нижнеудинской районной больницы привлечен к дисциплинарной ответственности.

24 октября 2017 года Уполномоченный посетил Братскую районную больницу, где на базе терапевтического отделения открыли 10 паллиативных коек. На момент посещения там находилось 25 пациентов, при этом реальную коечную потребность в указанном медицинском учреждении сообщить не смогли.

Спустя год с момента издания Специального доклада наконец-то разработан план по развитию паллиативной медицинской помощи взрослому населению в медицинских организациях, подведомственных министерству здравоохранения Иркутской области на 2018–2020 годы, с указанием конкретных дат исполнения, ответственных лиц, включающий мероприятия по улучшению материально-технической базы учреждений, повышению доступности наркотических и психотропных веществ для использования в медицинских целях, обучению специалистов и другие.

5.4. Право граждан, страдающих отдельными видами заболеваний (ВИЧ-инфекция, туберкулез, сахарный диабет), на медицинскую помощь

Иркутская область относится к регионам с очень высокой пораженностью ВИЧ-инфекцией: на конец 2017 года число жителей Иркутской области, живущих с ВИЧ, составило 33 507 человек, прирост по сравнению с предыдущим годом – 2 400 человек.

По информации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, за январь – сентябрь 2017 года среднероссийский уровень заболеваемости ВИЧ-инфекцией составлял 44,53 случая новых заражений на 100 тыс. человек населения. В Иркутской области по состоянию на 31 декабря 2016 года заболеваемость ВИЧ-инфекцией в Иркутской области составляла 163,6 на 100 тыс. человек населения, на конец 2017 года – 162,3. То есть, превышение среднероссийского показателя более чем в 3,5 раза.

Контрольно-счетной палатой Иркутской области (далее – КСП области) в период с 11 сентября по 30 ноября 2017 года была проведена

проверка законного и эффективного использования средств областного бюджета, выделенных в 2016 году и истекшем периоде 2017 года на реализацию мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С в рамках государственной программы Иркутской области «Развитие здравоохранения» на 2014-2020 годы» (далее – Мероприятие).

Объем финансирования Мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С составил 10 533,7 тыс. руб. в 2016 году (средства областного бюджета – 5 028,4 тыс. руб., софинансирование из федерального бюджета – 5 505,3 тыс. руб.) и 10 277 тыс. руб. в 2017 году (средства областного бюджета – 4 777 тыс. руб., софинансирование из федерального бюджета – 5 500 тыс. руб.). В 2016 году средства освоены в полном объеме, за 9 месяцев 2017 года – 1 933,6 тыс. руб., или 18,8 %.

В проверяемый период работа по профилактике ВИЧ-инфекции была организована преимущественно среди обучающихся и работающих, тогда как наибольший удельный вес выявленных случаев ВИЧ-инфекции приходится на неработающее население, из которых 86 % составляют так называемые уязвимые группы (больные наркоманией, безработные, лица без определенного места жительства и др.). Среди обследованных на ВИЧ представители уязвимых групп населения также составляли незначительную часть – 1,8 %, но среди этих групп было выявлено 14 % всех новых случаев ВИЧ-инфекции.

Утвержденный на 2016 и 2017 годы План мероприятий включал преимущественно организацию мероприятий в г. Иркутске, между тем, неблагоприятная ситуация по заболеваемости ВИЧ-инфекцией наблюдается во всех муниципальных образованиях области, а в 19 муниципальных образованиях показатель заболеваемости превышает среднеобластной уровень.

Мероприятия по профилактике ВИЧ разрозненны и включены в две подпрограммы государственной программы. При их реализации не предусмотрено эффективное межведомственное взаимодействие в вопросах информирования всех групп населения. Недостаточен уровень охвата профилактическими программами уязвимых групп населения, мигрантов, жителей всех муниципальных образований Иркутской области. В реализацию профилактических мероприятий не вовлечены органы местного самоуправления и социально ориентированные некоммерческие организации. Слабо используются выездные формы работы для

медицинского освидетельствования на ВИЧ. Не решена задача максимального выявления ВИЧ-инфицированных путем охвата тестированием наиболее уязвимых групп населения. Все это свидетельствует о том, что контроль со стороны минздрава области за реализацией Мероприятия организован на недостаточном уровне.

Уполномоченному поступила жалоба К. Она сообщила о нарушениях прав при оказании медицинской помощи ее сыну в Усть-Илимском филиале областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения Иркутской областной клинической туберкулезной больницы. В результате ведомственной проверки были выявлены нарушения при выполнении требований стандарта медицинской помощи при ВИЧ-инфекции в части неполного обследования пациента с впервые выявленной ВИЧ-инфекцией, а именно: отсутствовали консультации врачей инфекциониста и невролога, не было проведено исследование крови на иммунограмму и РНК ВИЧ. К сожалению, подобные факты не единичны.

Не менее сложно обстоит ситуация в Иркутской области с заболеваемостью туберкулезом. Данные за 2016–2017 гг. представлены в следующей таблице:

Показатели		2016 год	2017 год
Общее число больных туберкулезом, состоящих на учете		6 320	5 605
Число граждан с впервые выявленным диагнозом		2 615	2 324
Показатель смертности от туберкулеза в целом (на 100 000 человек населения)		20,4	16,7
Показатель смертности от туберкулеза городского населения (на 100 000 человек населения)		16,1	14,0
Показатель смертности от туберкулеза сельского населения (на 100 000 человек населения)		36,8	26,9
Число граждан, у которых диагноз снят, в связи с их излечением		2 524	2 841
Количество койко-мест в туберкулезных таблицах	Норматив по информации ФГБУ «ЦНИИ ОИЗ» МЗ РФ	2 730	2 730
	Факт	1 696	1 664

Из представленных данных видно, что коечный норматив не соблюдается. Это приводит к нарушению принципа доступности медицинской помощи гражданам, страдающим туберкулезом, особенно тем, которые проживают в труднодоступных и сельских муниципальных образованиях. Об этом свидетельствует и показатель смертности от

туберкулеза сельского населения, превышающий показатель смертности от туберкулеза городского населения почти в 2 раза.

Бактериологические обследования больных туберкулезом и лиц с подозрением на туберкулез проводятся в лабораториях только на территориях 9 муниципальных образований (г. Иркутск, г. Ангарск, г. Черемхово, п. Усть-Ордынский, г. Усть-Илимск, г. Тайшет, г. Нижнеудинск, г. Тулун, г. Усолье-Сибирское), что также вызывает трудности в доступности и своевременности необходимых обследований.

В части заболеваемости сахарным диабетом необходимо отметить рост обращений в минувшем году, поступивших Уполномоченному от указанной категории граждан. Основную их часть составили жалобы на не предоставление жизненно необходимых лекарственных препаратов.

Согласно данным министерства здравоохранения области, в 2017 году общая заболеваемость сахарным диабетом взрослого населения составила 76 312 случаев (на 100 тыс. человек населения), что превышает показатели 2016 года на 4 464 случая. Из них 3 071 – сахарный диабет I типа, 73 241 – II типа.

В минувшем году закупка инсулинов в Иркутской области стала производиться по международным непатентованным наименованиям. Это связано с разъяснениями Федеральной антимонопольной службы России, согласно которым, в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», при закупке лекарственных средств документация о закупке должна содержать указание на международные непатентованные наименования лекарственных средств или, при отсутствии таких наименований, химические, группировочные наименования.

Предложения органов власти некоторых субъектов РФ и медицинского сообщества о включении инсулиносодержащих препаратов в Перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 года № 1086 «Об утверждении Правил формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан», не были поддержаны, поскольку невозможность замены представленных

лекарственных средств в рамках одного международного непатентованного наименования не доказана.

Сложившаяся практика подбора инсулинов для граждан, страдающих сахарным диабетом, связанная с частой их заменой (в зависимости от того, какой поставщик выиграет конкурс), негативно отражается на состоянии таких больных.

Многочисленные побочные реакции фиксируются в медицинских картах пациентов при смене препаратов. Врачи говорят о том, что смена биологического препарата может спровоцировать иммунологическую реакцию со стороны организма пациента, а в случае отсроченного и длительного эффекта ее проявления препятствует возможности определения того, каким именно из примененных биологических препаратов обусловлена выявленная, нередко очень тяжелая, нежелательная реакция.

Замена одного биологического препарата другим без клинической необходимости нежелательна и противоречит основным принципам охраны здоровья, заложенным в ст. 4 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а именно, о гарантиях прав граждан в сфере охраны здоровья и приоритете интересов пациента при оказании медицинской помощи. В Иркутской области количество случаев замены инсулиносодержащих препаратов составляет для региональных льготополучателей 43 %, федеральных – 47 %.

В качестве примера можно привести обращение гражданки П., которая сообщила, что нуждается в ежедневном применении лекарственного препарата «лантус». После замены данного препарата были зафиксированы побочные эффекты и индивидуальная непереносимость, в связи с чем заявительнице потребовалось стационарное лечение. Впоследствии вновь было показано применение «лантуса», однако выписанные рецепты не обеспечивались из-за отсутствия указанного лекарственного средства в аптеках г. Иркутска. Уполномоченный направил запрос по данному обращению в министерство здравоохранения Иркутской области, и ситуация в короткие сроки была разрешена положительно, все необходимые лекарственные препараты заявителю были предоставлены.

Различия в способах производства биопрепаратов (а, значит, их структура и свойства) и технологический прогресс в фармацевтической промышленности ведут к тому, что исходный биопрепарат и его копия с

течением времени все больше расходятся в отношении состава примесей и вспомогательных веществ.

В данной ситуации, по мнению Уполномоченного, необходимо отдельное регулирование обращения биопрепаратов, установление комплексных требований к определению их эффективности и безопасности по каждому показанию, осуществление специальных мер по фармаконадзору, особенно в отношении отслеживания их иммуногенности в долгосрочном периоде, формирование базы данных по безопасности уже обращающихся и вновь регистрируемых биопрепаратов.

В минувшем году Уполномоченному также неоднократно поступали жалобы граждан, страдающих сахарным диабетом, по вопросу обеспечения средствами диагностики уровня глюкозы в крови.

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

28 июля 2017 года на заседании Правительства Иркутской области рассматривался вопрос о необходимости обеспечения социально значимых категорий населения Иркутской области, страдающих сахарным диабетом, медицинскими изделиями (тест-полосками) для измерения уровня глюкозы в крови за счет областного бюджета. Но вопрос решен не был. В Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Иркутской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 28 декабря 2017 года № 882-пп, указанные медицинские изделия так и не были включены в перечень тех, которыми граждане обеспечиваются бесплатно.

Уполномоченный обратился по указанному вопросу к первому заместителю Губернатора Иркутской области – председателю Правительства Иркутской области. Из полученного ответа № 02-40-1031/18 от 5 марта 2018 года за подписью заместителя председателя Правительства Иркутской

области В.Ф. Вобликовой следует, что для обеспечения указанной меры социальной поддержки жителям региона необходимо выделение дополнительного финансирования в сумме 827 982 400 руб., которых на сегодняшний день нет.

В целях защиты прав граждан Уполномоченный предлагает органам государственной власти Иркутской области, органам местного самоуправления в пределах их компетенции:

1. Внести изменения в постановление Правительства Иркутской области от 13 августа 2015 года № 395-пп «О единовременной социальной выплате отдельным категориям граждан, проживающих на территории Иркутской области и нуждающихся в процедурах гемодиализа, в 2015–2020 годах» в части, касающейся условий предоставления единовременной выплаты и увеличения ее размера.

2. Создать условия для возможности временного проживания (пребывания) вблизи диализных центров пациентов из отдаленных и труднодоступных районов области, нуждающихся в проведении процедуры гемодиализа.

3. Разработать и принять долгосрочную целевую программу обеспечения прав пациентов и развития психиатрической службы Иркутской области.

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

5. Организовать проведение профилактических мероприятий по предотвращению распространения ВИЧ-инфекции среди граждан, входящих в группу риска во всех муниципальных образованиях области.

6. Обеспечить 100-процентное финансирование лекарственного обеспечения больных ВИЧ-инфекцией.

7. Усилить контроль за соблюдением медицинским персоналом тактики лечения сопутствующих заболеваний при наличии ВИЧ-инфекции.

8. Принять меры по обеспечению проезда авиационным транспортом пациента к месту лечения и обратно при наличии медицинских и социальных показаний за счет средств бюджета Иркутской области.

9. Обеспечить социально значимые категории населения Иркутской области, страдающие сахарным диабетом, медицинскими изделиями (тест-полосками) для измерения уровня глюкозы в крови за счет средств областного бюджета.

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

11. Обеспечить персонифицированное приобретение медикаментов и расходных материалов, не предусмотренных стандартами оказания медицинской помощи, в рамках организации оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях за счет средств областного бюджета.

12. Организовать лекарственное обеспечение граждан, проживающих в труднодоступных населенных пунктах, в которых отсутствуют аптечные пункты.

13. Создать кабинеты паллиативной медицинской помощи в амбулаторно-поликлинических организациях или амбулаторно-поликлинических подразделениях медицинских организаций в каждом муниципальном образовании Иркутской области.

14. Обеспечить финансирование утвержденной стоимости территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи в Иркутской области за счет бюджетных ассигнований бюджета Иркутской области в соответствии с нормативами.

6. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

На территории Иркутской области находится 25 пенитенциарных учреждений системы ГУФСИН России по Иркутской области, а также 26 изоляторов временного содержания (далее – ИВС), 4 специальных приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке (далее – СП) и 1 Центр временного содержания иностранных граждан (далее – ЦВСИГ) органов внутренних дел.

По состоянию на 1 января 2018 года в 25 учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) Иркутской области содержалось – 14 442 человека (на 1 января 2017 года – 14 952 человека). Из них:

1) в исправительных колониях – 12 741 (на 1 января 2017 года – 12 959) осужденный;

2) в следственных изоляторах – 1 654 (на 1 января 2017 года – 1 862) человека;

3) в Ангарской воспитательной колонии – 47 (на 1 января 2017 года –

131) воспитанников.

В 2017 году в ИВС области содержалось 16 988 человек (в 2016 году – 20 054), в СП – 3 462 человека (в 2016 году – 3 676), в ЦВСИГ – 792 иностранных гражданина.

6.1. Права граждан, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы

За 2017 год Уполномоченному поступило 560 обращений, в которых сообщалось о фактах нарушения прав подозреваемых, обвиняемых или осужденных различными органами и учреждениями, а также сотрудниками Федеральной службы исполнения наказаний по Иркутской области (в 2016 году – 581 обращение).

По данным прокуратуры Иркутской области, в целях устранения выявленных в 2017 году в исправительных учреждениях и следственных изоляторах нарушений закона прокурорами внесено 281 представление (в том числе по вопросам оказания осужденным и содержащимся под стражей лицам медицинской помощи – 27), принесено 86 протестов, возбуждено 4 дела об административных правонарушениях, направлено в суд 5 исков.

Жалобы, поступившие Уполномоченному в 2017 году от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области, можно классифицировать:

- 1) на нарушение права на медицинскую помощь – 106 (в 2016 году - 22) обращений;
- 2) несогласие с решениями органов медико-социальной экспертизы, связанных с установлением инвалидности – 34 (в 2016 году – 5) обращения;
- 3) на действия (бездействие) сотрудников учреждений, в том числе на жестокое обращение, унижение достоинства – 65 (в 2016 году – 14) обращений;
- 4) на материально-бытовые условия отбывания наказаний – 35 (в 2016 году – 3) обращений;
- 5) на неправомерное привлечение к дисциплинарной ответственности – 18 (в 2016 году – 8) обращений;
- 6) на действия администрации в связи с начислениями по лицевым счетам, в том числе заработной платы, пособий по временной

нетрудоспособности, пенсий, а также удержаниями из них – 18 (в 2016 году – 8) обращений;

7) на решения судов по ходатайствам об условно-досрочном освобождении от дальнейшего отбывания наказания – 12 (в 2016 году – 7) обращений;

8) по иным вопросам – 146 (в 2016 году – 58) обращений.

Рост числа жалоб граждан на различные нарушения их прав, по мнению Уполномоченного, указывает на серьезные проблемы в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в Иркутской области.

6.1.1. Право осужденных на социальное обеспечение и страхование, в том числе на получение пенсий и социальных пособий

В соответствии с Приказом Минюста России от 30 декабря 2005 года № 262 основной задачей группы социального обеспечения учреждения уголовно-исполнительной системы является выявление и решение социальных проблем осужденных, оказание им дифференцированной социальной помощи, координирование деятельности других служб исправительного учреждения в решении данных вопросов.

К Уполномоченному обратился осужденный О., инвалид 1 группы, с жалобой на нарушение его права на получение социальной пенсии. В ФКУ ИК-6 после установлении группы инвалидности пенсию ему своевременно не оформили. Документы в Пенсионный фонд Иркутской области были направлены администрацией учреждения с большим опозданием. Необходимо было оформить ему пенсию с апреля 2014 года, а получать денежные средства осужденный стал только с января 2015 года.

Из ответа Иркутской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях следовало, что факт нарушения подтвердился. Администрацией учреждения были нарушены требования ч. 7 ст. 12 УИК РФ. По представлению прокуратуры в ФКУ ИК-6 мер принято не было. Права осужденного не восстановлены, пенсия по инвалидности за период с апреля 2014 года по октябрь 2014 года ему не выплачена. Сотрудник, виновный в данном нарушении, не был привлечен к ответственности.

Необходимо отметить, что, в соответствии с письмом МВД РФ от 6 ноября 1997 года № 18/13-204 «О Порядке оформления документов для назначения и выплаты пенсий осужденным, содержащимся в

исправительных учреждениях», при признании осужденного инвалидом справка медико-социальной экспертизы установленной формы направляется в исправительное учреждение и хранится в личном деле осужденного.

Выписка из акта освидетельствования в учреждении государственной службы медико-социальной экспертизы осужденного, признанного инвалидом, направляется в трехдневный срок со дня установления инвалидности в орган, осуществляющий пенсионное обеспечение по месту нахождения исправительного учреждения, для назначения, перерасчета и организации выплаты пенсии.

Таким образом, в результате бездействия сотрудников ФКУ ИК-6 были нарушены права и законные интересы осужденного на получение социальной пенсии по инвалидности в течение десяти месяцев на сумму 104694,10 руб. Заявителю было разъяснено его право обратиться в суд. На момент подготовки настоящего доклада соответствующий иск к ФКУ ИК-6 и ГУФСИН России по Иркутской области находился на рассмотрении в Свердловском районном суде г. Иркутска.

Обращения осужденных по вопросу нарушения права на получение сведений по пенсионным выплатам, а также по вопросам вычетов при начислении денежных средств поступают к Уполномоченному регулярно. В 2017 году таких жалоб было 20.

Осужденные-пенсионеры иногда вынуждены обращаться к Уполномоченному или в прокуратуру, поскольку не имеют полной информации о сумме начисленной им пенсии и об удержаниях в соответствии с законодательством РФ. При обращении к начальнику учреждения (устно или письменно) осужденные порою не получают ответы по существу поставленных вопросов, что является нарушением ч. 2 ст. 24 Конституции РФ (право каждого на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом). Уполномоченный считает наличие жалоб такого рода свидетельством ненадлежащего исполнения сотрудниками исправительных учреждений своих обязанностей и необеспечения надлежащего контроля их деятельности со стороны начальников.

Уполномоченный выражает надежду, что руководством ГУФСИН будут предприняты исчерпывающие меры по обеспечению этого права, тем более, что это не требует дополнительных финансовых затрат.

На конец 2017 года в учреждениях УИС Иркутской области отбывают наказание в виде лишения свободы 792 инвалида, впервые установлена группа инвалидности 216 осужденным.

В соответствии с индивидуальной программой реабилитации нуждаются в технических средствах реабилитации (далее – ТСР) 143 человека. Обеспечены ТСР в 2017 году (по информации ГУФСИН России по Иркутской области) 137 человек.

В своих докладах Уполномоченный неоднократно указывал на проблемы в обеспечении осужденных ТСР, а также организации ремонта этих средств. К сожалению, до настоящего времени они полностью не решены, что влечет за собой нарушение права инвалидов, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, на пользование ТСР.

Следует заметить, что индивидуальная программа реабилитации инвалида (ИПРА), в соответствии с законодательством, является обязательной для исполнения соответствующими органами, а отсутствие денежных средств у исправительного учреждения не является уважительной причиной невыполнения этих обязанностей.

Все реабилитационные мероприятия в системе ФСИН осуществляются в соответствии с приказом Минюста России от 22 сентября 2015 года № 222, но, несмотря на этот приказ, срок, который устанавливает МСЭ для приобретения ГУФСИН средств реабилитации, нарушается. Чаще всего вопрос обеспечения инвалидов ТСР не решается своевременно в связи с отсутствием денежных средств по данной статье расходов.

Также Уполномоченному известно о фактах, когда в ходе обысковых мероприятий в местах лишения свободы сотрудники исправительных учреждений, их проводящие, ломают или приводят в негодность технические средства реабилитации (например, очки, корсеты, трости, противопролежневые матрасы, зарядные устройства, крепления, подшипники и проч.).

В ходе обысковых мероприятий в ИК-6 у осужденного В., инвалида III группы, был сломан корсет, положенный ему в соответствии с ИПРА. На требование восстановить средство реабилитации (или заменить) в адрес Уполномоченного поступил ответ исправительного учреждения: «19.10.2016 года осужденному был выдан корсет. На основании приказа Министерства труда и социальной защиты РФ от 24 мая 2013 года № 215н «Об утверждении сроков пользования техническими средствами

реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями до их замены» срок эксплуатации данного изделия составляет не менее двух лет. В настоящее время корсет у осужденного В. отсутствует. До истечения срока эксплуатации технического средства реабилитации приобрести его не представляется возможным».

В результате права осужденного нарушены по вине учреждения. Всё это время он испытывает физические и нравственные страдания.

Осужденная Б. в жалобе сообщала, что она инвалид III группы. В соответствии с ИПРА от 8 ноября 2016 года исправительное учреждение ФКУ ОИК-1 ГУФСИН России по Иркутской области должно было в течение года обеспечить осужденную средствами реабилитации (ортопедическая обувь и проч.), однако это не было выполнено. По информации Иркутской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, только 12 декабря 2017 года были произведены антропометрические замеры, после чего Б. в плановом порядке будет обеспечена ортопедической обувью. Таким образом, в течение года после поступления ИПРА администрация только заключила договор на оказание услуг и провела замеры, а когда будет изготовлена ортопедическая обувь для осужденной, ни ГУФСИН, ни прокуратура ответа не дали. Обращение заявительницы оба ведомства сняли с контроля. Ответ руководства ГУФСИН, подтвердивший фактически нарушение прав Б., надзорные органы удовлетворил. Однако Уполномоченный не может согласиться с данным решением, так как нарушенное право не восстановлено.

Подобных обращений в почте Уполномоченного много.

В 2017 году медицинскими учреждениями УИС области на освидетельствование направлено в бюро МСЭ 840 человек из числа осужденных (в 2016 году – 686, в 2015 году – 622, в 2014 году – 750), из них 625 – для установления инвалидности (в 2016 году – 665, в 2015 году – 605, в 2014 году – 733).

По данным МСЭ, из числа освидетельствованных с целью установления инвалидности первично обратились 155 (194) человек, повторно – 352 (353) человека.

В 2017 году самостоятельно (то есть на основании справки об отказе в направлении на МСЭ от организации, оказывающей лечебно-профилактическую помощь) обратились на проведение медико-социальной экспертизы с целью установления инвалидности 7 человек, находящихся в

местах лишения свободы, троим установлена III группа инвалидности (в 2016 году самостоятельно обращались 5 человек, установлена III группа инвалидности одному гражданину).



Всего в 2017 году осужденным оформлена 641 ИПРА (в 2016 году – 547).

С 2016 года у Уполномоченного на контроле находилась жалоба осужденного А. на нарушение права на получение ТСР (протез нижней конечности, ортопедическая обувь и т.д.). В августе 2015 года в соответствии с ИПРА осужденному А. для обеспечения комфортной жизни как лицу с ограниченными возможностями были предписаны технические средства реабилитации. В связи с бездействием сотрудников исправительной колонии Уполномоченный в 2016 году был вынужден обратиться в прокуратуру с просьбой защитить нарушенные права заявителя в судебном порядке в соответствии со статьей 45 ГПК РФ. По иску Иркутской прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Иркутским районным судом вынесено решение о возложении на ФКУ ИК-19 обязанности по обеспечению осужденного А. техническими средствами реабилитации. Решение вступило в законную силу 14 декабря 2016 года, и было направлено для принудительного исполнения в отдел судебных приставов по г. Иркутску и Иркутскому району Управления Федеральной службы судебных приставов по Иркутской области. Исполнительное производство было прекращено только 21 октября 2017 года, то есть спустя 10 месяцев, в связи с исполнением.

Таким образом, более двух лет осужденный не был обеспечен протезом левой нижней конечности и другими ТСР.

Бездействие администрации исправительного учреждения в этой ситуации можно квалифицировать как жестокое, бесчеловечное обращение.

Ещё одна проблема – отсутствие порядка обеспечения инвалидов ТСР при переводе осужденных из одного исправительного учреждения в другое. В таком случае заявка (заказ) на приобретение для него средства реабилитации в одном учреждении аннулируется, а другое учреждение должно вновь оформить заявку на обеспечение инвалида ТСР. Вследствие этого осужденный длительное время не обеспечивается средствами реабилитации, что является нарушением его прав.

С 7 января 2017 года вступили в действие новые Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений, утвержденные Приказом Минюста России от 16 декабря 2016 года № 295 (далее – Правила). В них впервые появились положения об особенностях исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении инвалидов (раздел «Особенности содержания осужденных, являющихся инвалидами»). Согласно Правилам, администрация ИУ размещает осужденных-инвалидов I и II групп в отрядах для проживания осужденных, расположенных на первых этажах зданий, оказывает содействие в проведении реабилитационных мероприятий для инвалидов, предусматривает возможность использования технических средств реабилитации. Обеспечивает доступ лицам с ограниченными возможностями в местах общего пребывания осужденных в установленное расписанием дня время (п. 192 Правил).

Осужденным, являющимся инвалидами I или II группы, в том числе нуждающимся в постоянном уходе, разрешается передвигаться по территории ИУ вне строя. При посещении администрацией ИУ и другими лицами мест нахождения осужденных-инвалидов, при наличии медицинских показаний, осужденные могут не вставать (п. 197 Правил). Осужденным, являющимся инвалидами I или II группы, при наличии медицинских показаний обеспечивается возможность ежедневной помывки (п. 198 Правил).

Однако в исправительных колониях ГУФСИН России по Иркутской области эти нормы часто нарушаются. Территории исправительных учреждений, где имеются больницы и отряды (общежития), в которых содержатся инвалиды (например, ФКУ ИК-6, ИК-2), не приспособлены для

передвижения инвалидов, а здания не оборудованы пандусами. В отрядах, где содержатся инвалиды, использовались двухъярусные кровати. Медицинскую помощь и информацию по интересующим вопросам от специалистов учреждения получить осужденным-инвалидам с проблемами опорно-двигательного аппарата невозможно без посторонней помощи, поскольку сотрудники бухгалтерии и социальные работники в отряд не приходят, а сотрудники специального отдела ИК ведут прием в другом здании учреждения.

Рассматривая жалобы осужденных, Уполномоченный столкнулся с фактами, когда при направлении осужденного, занятого на производстве, на стационарное лечение, увольняют, а по возвращении вновь восстанавливают на прежнее место работы.

На запрос Уполномоченного поступил ответ, из которого следует, что «осужденные убывают с личными делами и снимаются с учета в учреждениях, из которых они убыли, а также многие трудоустроенные осужденные убывают в больницы на плановое обследование и лечение, не имея освобождений от работы по болезни, в связи с чем листки нетрудоспособности им не оформляются».

Уполномоченный считает эту позицию ГУФСИН России по Иркутской области ошибочной, нарушающей права граждан. Если осужденный отбывает в лечебное учреждение системы ФСИН на плановое лечение и обследование, то почему у него не возникает права на социальное пособие? Кроме того, при увольнении прерывается трудовой стаж, учитываемый при назначении пенсии.

Уполномоченному известно о фактах, когда в ряде исправительных колоний (КП-44, КП-51) при выявлении у осужденной беременности на женщину сотрудниками колонии оказывается психологическое давление в целях добиться прерывания беременности. Дело в том, что беременная осужденная в колонии-поселении – большая «головная боль» для ее администрации. В дальнейшем, если женщина не соглашается, ей угрожают изменением вида исправительного учреждения. Заявители также сообщали Уполномоченному, что «строптивых» осужденных в таких случаях привлекали к дисциплинарной ответственности за выдуманные нарушения. Это делалось в целях получения возможности поставить перед судом вопрос об изменении им вида исправительного учреждения, и по его решению

отправить в исправительную колонию общего режима (обычно в учреждения ФСИН Красноярского края, где есть больница для женщин и дом малютки).

Иногда осужденных женщин (при беременности в 20–22 недели) увольняют с работы без законных причин, вследствие чего при рождении ребенка осужденная не получает положенные ей социальные пособия.

К Уполномоченному обратилась директор Благотворительного фонда ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, имени Николая Кончакова и сообщила, что при освобождении 4 апреля 2017 года из ФКУ ОИК-1 ИК-40 ГУФСИН России по Иркутской области осужденной Ф. не предоставлена возможность проживания до даты отлета самолетом 9 апреля 2017 года, не выданы продукты питания и не оказано единовременное денежное пособие в сумме 850 рублей (постановление Правительства РФ от 26 декабря 2006 года № 800). Женщина в течение 5 дней не знала, где будет ночевать и как будет питаться.

Уполномоченный считает, что несовершенство законодательства, а также равнодушие должностных лиц исправительных учреждений создают в подобных ситуациях предпосылки для совершения бывшими осужденными новых преступлений.

Осужденные имеют право получать информацию о своих правах и обязанностях и, в первую очередь, сведения о состоянии собственного здоровья. Исходя из жалоб этих лиц, можно сделать вывод, что это право нередко нарушается.

Например, В. в жалобе написал: «Копию медицинской карты не выдают даже за деньги с лицевого счета».

Уполномоченный считает, что нормативно установленный запрет на выдачу осужденным на руки медицинских документов не относится к выдаче осужденным копий таких документов. По требованию осужденного ему должны предоставляться копии медицинских документов, отражающих состояние его здоровья, в том числе изготовленные за его счет.

С введением в действие Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» пациент либо его законный представитель имеет право на основании письменного заявления получать отражающие состояние здоровья медицинские документы, их копии и выписки из медицинских документов (ч. 5 ст. 22).

В целях предотвращения нарушений прав осужденных, Уполномоченный предлагает руководству ГУФСИН по Иркутской области:

1) правовым актом определить порядок выдачи осужденным копий медицинских документов и выписок из них;

2) взять на контроль обеспечение техническими средствами реабилитации осужденных в сроки, указанные в ИПРА;

3) обеспечить безусловное соблюдение порядка и сроков оформления документов для назначения осужденным пенсии и предоставления им положенных по закону льгот;

4) организовать для осужденных периодические консультации о порядке назначения пенсий по старости и инвалидности с разъяснением его заявительного характера;

5) оказывать бесплатную юридическую консультационную помощь и защищать права и законные интересы осужденных;

6) организовать не реже одного раза в квартал консультирование осужденных (по отрядам) по пенсионным, социальным и медицинским вопросам с привлечением для этого нужных специалистов;

7) назначать помощников осужденным инвалидам I группы, нуждающимся в постоянном постороннем уходе.

6.1.2. Право осужденных и обвиняемых на охрану здоровья и личную безопасность

Четвертая часть всех обращений из мест лишения свободы к Уполномоченному касается нарушений права на медицинскую помощь.

В пенитенциарных учреждениях области на конец 2017 года на учете состояло 442 больных с активной формой туберкулеза (в 2016 году – 565 человек), ВИЧ-инфицированных – 2 029 человек (в 2016 году – 2 101 человек), из них в СИЗО – 254, в исправительных колониях – 1 775.

Общее количество умерших за прошедший год осужденных, обвиняемых, подозреваемых в учреждениях ГУФСИН составило 83 человека (в 2016 году – 106), в том числе скончались по естественным причинам, включая болезни – 69 человек (в 2016 году – 75 человек), в результате суицида – 12 человек (в 2016 году – 12 человек), от полученных травм – 2 человека (в 2016 году – 4), в результате отравлений – 0 (в 2016 году – 2).

В 2017 году в Управление Росздравнадзора по Иркутской области

поступило 67 обращений осужденных (в 2016 году – 54) с жалобами на нарушение стандартов качества оказания медицинской помощи МСЧ-38. Из них 13 обращений были обоснованы; 6 – частично обоснованы; по 20 обращениям были даны разъяснения.

Факты, указанные в жалобах на учреждения ГУФСИН России по Иркутской области, полностью подтвердились в 19,4 % случаев, частично подтвердились – в 8,9 % случаев от общего количества обращений.

Федеральное казенное учреждение здравоохранения Медико-санитарная часть № 38 ФСИН России (далее – МСЧ-38) осуществляет медицинскую деятельность по 25 адресам осуществления медицинской деятельности в исправительных учреждениях.

Изолируя преступника от общества и помещая его в специальное учреждение, государство берет на себя обязанность не только исполнить наказание, но и сохранить при этом его здоровье. В этой связи в ст. 101 УИК установлено, что лечебно-профилактическая и санитарно-профилактическая помощь осужденным к лишению свободы организуется и предоставляется в соответствии с Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений и законодательством РФ.

Администрация исправительных учреждений несет ответственность за выполнение установленных санитарно-гигиенических и противоэпидемических требований, обеспечивающих охрану здоровья осужденных.

Уполномоченному поступали жалобы осужденных и их родственников на отсутствие необходимых им лекарственных средств в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области.

При посещении ФКУ ИК-3 ГУФСИН России по Иркутской области Уполномоченный лично убедился в этом. Данный факт не оспаривался сотрудниками МСЧ-38.

Отсутствие лекарственных препаратов влечет за собой нарушение фундаментальных прав осужденных на медицинскую помощь. Из-за недостатка лекарственного обеспечения прерывается лечение ВИЧ-инфицированных больных, так как отсутствуют лекарства для антиретровирусной терапии. Назначение больным ВИЧ-инфекцией неполноценных схем лечения может привести к развитию устойчивости вируса к ряду лекарственных препаратов. Возобновление терапии после незапланированного перерыва в лечении может привести к неэффективности

последующего лечения. Это также может сохранить возможности использования в дальнейшем всего спектра антиретровирусных препаратов, повысить риск побочных эффектов и токсического действия препаратов.

Аналогичным образом складывается ситуация и с осужденными, страдающими сахарным диабетом. По имеющейся информации, препараты для лечения диабета, поступающие централизованно, подходят небольшому количеству больных. Ранее у медицинского учреждения была возможность самостоятельно приобретать для больного необходимые и рекомендуемые ему лекарственные средства. В настоящий момент данная категория больных приобретает лекарственные средства самостоятельно или лекарства передаются родственниками, либо человек вовсе не имеет доступа к нужным лекарствам.

В настоящее время ФСИН России осуществляются централизованные закупки лекарственных препаратов по фиксированному перечню, в котором часто нет лекарств, показанных конкретному больному. Исправительные учреждения не имеют права и денежных средств для самостоятельной закупки нужных лекарств. В этой ситуации больным рекомендуется приобретать их с помощью родственников или за свой счет. Далеко не всегда у осужденного есть родственники, и даже если они есть, не всегда эти люди способны оказать такую помощь.

Высокотехнологичная помощь осужденным, как правило, не оказывается. Это относится к офтальмологии, нейрохирургии, не проводятся компьютерные исследования (МРТ, МСКТ) и др. Вопросы о проведении реконструктивного хирургического лечения решаются в плановом порядке и затягиваются на долгий период в связи с отсутствием денежных средств на соответствующей статье расходов. Все это ведет к ухудшению здоровья осужденного и часто невозможности его восстановления.

Приведенные факты дают Уполномоченному основание утверждать, что в исправительных учреждениях региона имеют место нарушения фундаментального права человека – права на медицинскую помощь. Нуждающиеся в ней осужденные не всегда получают своевременное и качественное лечение. Главным образом, это связано с отсутствием в них нужных врачей-специалистов, специального медицинского оборудования и/или медикаментов.

В отдельных случаях заявители сообщали о фактах игнорирования их обращений со стороны медицинского персонала.

Законодательством предусмотрена возможность освобождения осужденного от отбывания наказания в связи с болезнью по решению суда. Порядок решения этого вопроса определен в постановлении Правительства РФ от 6 февраля 2004 года № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» (далее – постановление Правительства РФ № 54).

В 2017 году 89 % осужденных, получивших в суде отказ в освобождении в связи с болезнью, умерли в течение нескольких месяцев после этого.

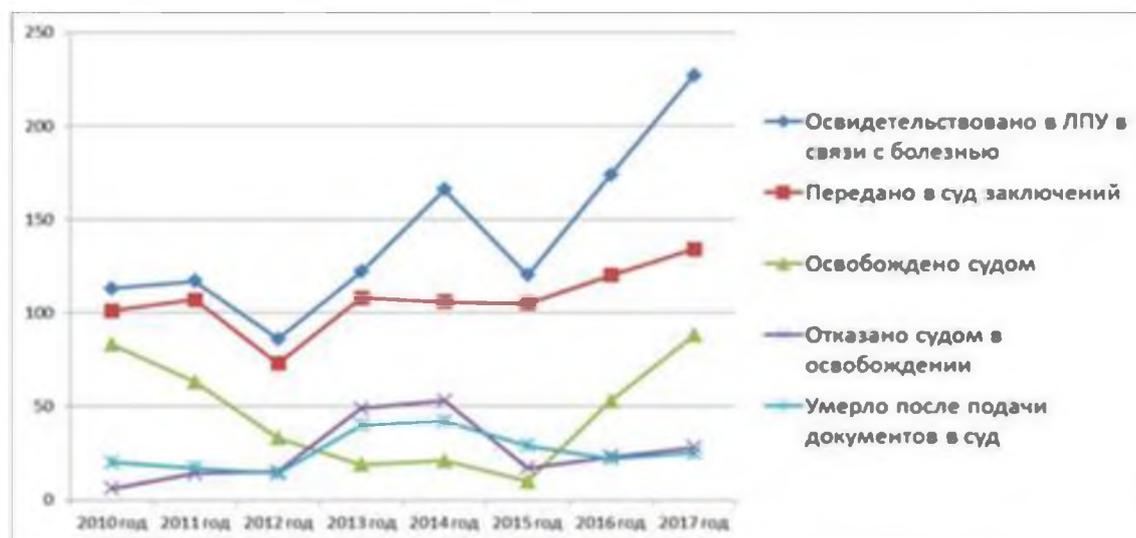
При рассмотрении таких ходатайств суды, по мнению Уполномоченного, далеко не всегда руководствуются принципом гуманности.

Тяжесть преступления, личность осужденного и иные обстоятельства, которые при освобождении от наказания по болезни учитываются судом, сводят тяжесть болезни к одному из обычных обстоятельств и формализации процесса принятия судом решения. Отрицательная характеристика, небезупречное отношение к труду (которые вполне могли быть следствием заболевания) и т.д. часто становятся преградой для освобождения от отбывания наказания действительно тяжелобольных осужденных.

Уполномоченному известны факты, когда врачи МСЧ-38 допускали нарушение права больного осужденного на рассмотрение судом вопроса об освобождении по болезни. Так, Медкомиссия ФКУ ИК-2 отказала осужденному Б. в представлении к освобождению от отбывания наказания по болезни, документы в суд не направила, написав в заключении, что заболевание у осужденного имеется, но комиссия решила в суд документы не отправлять. Выводы комиссии противоречили постановлению Правительства РФ № 54, так как решение по данному вопросу может вынести только суд. После вмешательства Уполномоченного была проведена комиссия в другом составе, а ходатайство осужденного направлено в суд. Судом ходатайство было удовлетворено.

С 2016 года МСЧ-38 безуспешно ставит перед судом вопрос об освобождении осужденного К., имеющего онкологическое заболевание IV стадии. Отрицательное решение суда мотивируется тем, что у осужденного было непогашенное дисциплинарное взыскание, полученное еще в период нахождения в СИЗО, а также то, что он отбыл очень небольшую часть срока назначенного наказания. Основную часть

времени этот осужденный находится на лечении в Областной клинической больнице.



В местах заключения осужденные испытывают большие затруднения в доступе к врачебной помощи и врачебному осмотру. Это связано с отсутствием как необходимого оборудования и медикаментов, так и должного внимания со стороны медицинского персонала к лицам, содержащимся в условиях УИС. Поступают обращения осужденных по поводу отсутствия реагирования врачей на их жалобы, которые считают повышение температуры, давления, зубной боли несущественными.

Уполномоченный рекомендует ГУФСИН по Иркутской области:

1) усилить контроль за оказанием медицинской помощи осужденным, в частности сроков проведения медицинских осмотров, проведения общих анализов, в т.ч. лицам, имеющим заболевание ВИЧ, рентгеновских исследований (МРТ, МСКТ), ультразвуковых исследований, электрокардиограмм и т.д.;

2) обеспечить осужденным консультации узких специалистов по мере необходимости;

3) знакомить осужденных с записями в медицинских картах, при отказе больного от обследования составлять акт и уведомить осужденного под роспись;

4) взять на особый контроль результаты исполнения предписаний Росздравнадзора;

5) усилить взаимодействие с минздравом Иркутской области для получения возможности проводить обследование и лучевую терапию осужденным с госпитализацией на койки стационаров Иркутской области;

б) решить проблемы получения помощи онкологическим больным, в том числе с вывозом таких пациентов в онкологический диспансер, и обеспечить безусловное исполнение предписаний онкологов.

6.1.3. Право на надлежащие условия содержания, материально-бытовое обеспечение осужденных

Уполномоченному периодически поступают жалобы осужденных и их родственников на проблемы, возникающие при реализации права на свидания. УИК РФ предусматривает право осужденных на длительные свидания не только с родственниками, но и с иными лицами, с разрешения начальника учреждения. Если в отношении родственников все ясно – им для свидания необходимо подтвердить наличие родственных отношений, то с иными лицами имеется правовая неопределенность. В законодательстве нет ответа на вопрос, кто может быть отнесен к числу таких лиц, и чем они могут подтвердить свой статус. Фактически решение данного вопроса отдано на усмотрение начальника учреждения, что само по себе является коррупциогенным фактором и предпосылкой для нарушения прав осужденных.

Безусловно, длительные свидания с иными лицами должны предоставляться осужденным в установленном законом порядке. Однако общеизвестно, что в настоящее время очень много людей фактически создают семьи, но не регистрируют эти отношения в органах ЗАГСа. Уполномоченный не раз высказывал мнение, что у администрации исправительной колонии не может быть оснований для отказа в предоставлении свидания лицу, состоящему в фактических брачных отношениях с осужденным.

Уполномоченному поступило устное обращение матери осужденного с просьбой походатайствовать о разрешении длительного свидания его сына с невестой. Свидание планировалось заранее, заявление осужденного было подано, разрешение получено, но в последний момент начальник ИК разрешил длительное свидание только с матерью. Мать осужденного была очень расстроена, так как она знала, что на данном свидании ее сын хочет сделать предложение своей

невесте, для этого ею все было приготовлено. Девушка об этом ничего не знала. Но своего решения начальник ИК-6 не изменил.

На личном приеме к Уполномоченному обратился осужденный С., отбывающий наказание в ИК-3 г. Иркутска, по вопросу отказа начальником учреждения в длительном свидании. Уполномоченный встретился с женщиной, с которой ранее у осужденного С. было два краткосрочных свидания и одно длительное. Начальник ИК-3 был непреклонен и в свидании отказал, хотя ранее свидание осужденного им было разрешено, заявление подписано и в графике длительных свиданий по ИК осужденный был включен. Только после обращения Уполномоченного к начальнику ГУФСИН удалось решить эту проблему – длительное свидание состоялось.

Хочется отметить, что одним из негативных последствий отбывания наказания в виде лишения свободы является утрата социально полезных связей осужденного, которые имелись у него до заключения под стражу. Оказание осужденным помощи в социальной адаптации является одной из основных задач уголовно-исполнительного законодательства.

Заявительница К. обратилась к начальнику ИК-3 Юдову А.П. с просьбой о длительном свидании с осужденным С. В свидании было отказано, поскольку С. не делает утреннюю зарядку.

Но не только отказ в свидании побудил заявительницу обратиться к Уполномоченному, а поведение и манера обращения с гражданами начальника учреждения. «Если он считает, что я не отношусь к категории родственников, – пишет заявительница, – это не дает ему права требовать оформления официальных отношений, т.к. согласно ст. 89 УИК РФ предусмотрены длительные свидания с иными лицами, которым в силу сложившихся личных отношений дороги жизнь, здоровье и благополучие осужденного, тем более, что у нас уже было длительное свидание, и я внесена в личное дело. Длительное свидание для меня, прежде всего, – возможность передать тепло домашнего очага, накормить вкусной едой, чтобы напомнить, какой может быть жизнь вне колонии. По моему мнению, если должностному лицу даны законом неограниченные права, он должен, прежде всего, оставаться человеком».

Осужденные-инвалиды из ФКУ ИК-6 жаловались Уполномоченному на сотрудников этого учреждения, их придирки при подъеме в инвалидном отряде, необоснованные замечания на нарушение формы одежды и проч.

Особенно часто это касалось тех инвалидов, которые принимают по назначению врачей лекарства, воздействующие на состояние психики, замедляющие реакцию, вызывающие сонливость.

В ходе посещений различных исправительных учреждений выявлялись нарушения: несоблюдение температурного режима (низкая температура, влажность), нехватка горячей воды (утром и вечером), недействующая принудительная вентиляция и др. В ряде учреждений имелось нарушение лимита количества осужденных.

Информация о выявленных замечаниях после каждого посещения Уполномоченным учреждений УИС доводилась до сведения руководства ГУФСИН, которое, в свою очередь, информировало Уполномоченного об устранении тех или иных замечаний с указанием сроков.

Неоднократно Уполномоченным ставился вопрос о создании на территории исправительных учреждений безбарьерной среды для инвалидов. В 2017 году по данному вопросу практически ничего не сделано.

6.1.4. Трудовые права осужденных

По информации ГУФСИН, на 1 января 2018 года в учреждениях уголовно-исполнительной системы Иркутской области содержалось 14 442 человека. Среднесписочная численность осужденных, привлеченных к труду на оплачиваемые работы в порядке ст. 103 УИК РФ, составила в 2017 году 3 057 человек. Осуществляет свою трудовую деятельность всего 21,2 % от общего количества осужденных, содержащихся в учреждениях ГУФСИН России по Иркутской области.

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
Привлечено к труду	6 521 человек	5 839 человек	3 336 человек	3 057 человек

Из анализа приведенных данных видно, что с 2014 года идет снижение числа осужденных, привлеченных к труду.

Среднесписочная численность осужденных, имеющих обязательство по погашению исков на 1 января 2018 года, составила 4 093 человека. Доля осужденных, погашающих долг, в общей численности осужденных, имеющих иски, составляет 50,9 %. Задолженность по исполнительным документам осужденных на конец 2017 года составила 0,9 млн. руб. Сумма

исковых требований составляет 2 709,5 млн. руб. Возмещено в счет погашения ущерба 65,9 млн. руб., или 2,4 % от общей суммы исковых требований.

Фактически осужденными произведено товаров и услуг, выполнено работ на сумму 1 416,0 млн. руб., в том числе продукции для внутрисистемного использования на сумму 642,3 млн. руб., или 45,4 % всего объема.

Снижение количества лиц, привлекаемых к труду в период 2014–2017 годов, вызывает серьезную обеспокоенность Уполномоченного. Не требует доказательств, что осужденным, отбывающим наказание в исправительных учреждениях, необходимо сохранять или прививать трудовые навыки, формировать уважительное отношение к труду, организовывать их профессиональную ориентацию и создавать условия для моральной и материальной заинтересованности к работе. Длительное, в том числе и вынужденное, безделье отрицательно сказывается на личности человека, ведет к его социальной дезадаптации.

Можно сделать вывод, что ГУФСИН не использовало в полной мере предоставленные действующим законодательством возможности для выполнения возложенной законом обязанности по организации труда в местах лишения свободы на территории области.

В 2017 году в органы прокуратуры области поступило 65 обращений по вопросам нарушения трудового законодательства, из которых признаны обоснованными и удовлетворены – 3, в том числе поступивших от осужденных, отбывающих наказание в ФКУ ОИК-1 – 1, ФКУ ИК-25 – 1, ФКУ КП-20 – 1.

По результатам рассмотрения жалоб на нарушение права на труд приняты меры прокурорского реагирования, однако в адрес Уполномоченного продолжают поступать подобные жалобы, в том числе и по вопросам оплаты труда.

Руководством ГУФСИН представлены сведения, что средний ежедневный заработок осужденных (без начисления) составляет 251,93 руб., т.е. при 5-дневной неделе оплата в месяц составляет 5 038,6 рублей. С июля 2017 года минимальный размер заработной платы – 7 800 рублей. 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.

Заработная плата осужденным, согласно ст. 136 Трудового кодекса РФ, должна выплачиваться не реже чем каждые полмесяца.

В 2017 году Уполномоченным в ходе посещения производственных помещений ФКУ ИК-3 было установлено, что осужденные, изготавливающие сувенирную продукцию, не получают заработную плату. Данное производство значит в учреждении как «кружок». Как реализуется данная продукция, сотрудники ответить не смогли. При этом осужденные выполняли сложную, высококвалифицированную работу по дереву, изготавливали шахматы, нарды и др. Осужденным, занятым на работах с вредными условиями труда, не выдавали молоко. Не было и должного обеспечения специальной одеждой и средствами индивидуальной защиты работающих осужденных в соответствии с нормами по каждой профессии.

Прокурору Иркутской области была направлена соответствующая информация для проведения проверки и возможного применения мер прокурорского реагирования.

6.2. О соблюдении прав граждан в деятельности органов внутренних дел

За 12 месяцев 2017 года органами внутренних дел Иркутской области было принято и рассмотрено более 446 тыс. заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях (+7,7 %), по которым возбуждено 39 099 уголовных дел (-3,9 %); административное расследование проведено по 42,8 тысячам правонарушений (+25,4 %). Вынесено 123 325 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (+3,2%).

Жалобы на действия правоохранительных органов регулярно поступают Уполномоченному. В них чаще всего сообщается о нарушениях прав в ходе доследственной проверки сообщений о преступлениях, в ходе предварительного следствия, люди жалуются на незаконное задержание, на нарушения при содержании в изоляторах временного содержания (далее – ИВС), на длительность и неэффективность рассмотрения жалоб, незаконное психологическое и физическое давление и др.

В 2017 году таких жалоб было 204. Из них: обжалование фактов неправомерных действий сотрудников ОВД – 151 и по вопросам миграционной политики – 94. При этом часто в одной жалобе сообщалось сразу о нескольких фактах нарушения прав.

В соответствии с законом жалобы такого рода Уполномоченный направляет в прокуратуру или органы Следственного комитета России для проведения проверки доводов заявителей.

По данным судебной статистики, в 2017 году в районные суды области в порядке ст. 125 УПК РФ поступило 2 104 жалобы на нарушения прав в ходе досудебного судопроизводства. 131 из них была удовлетворена, в 421 случае было отказано в удовлетворении. По остальным жалобам производство было прекращено. Таким образом, из общего количества рассмотренных по существу жалоб было признано обоснованными около 23 %.

Масштабы нарушений прав граждан в этой сфере позволяют оценить данные прокуратуры Иркутской области. Прокурорами в 2017 году было выявлено 84 871 фактов нарушений законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства, кроме того, ими было отменено 130 постановлений о возбуждении уголовного дела и 37 348 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

6.2.1 Права подозреваемых, обвиняемых и административно арестованных при содержании в изоляторах временного содержания

В соответствии с законом Уполномоченный наделен правом контроля соблюдения прав граждан в местах принудительного содержания.

На территории Иркутской области по состоянию на 1 января 2018 года функционирует 26 изоляторов временного содержания и 4 специальных приемника для содержания лиц, арестованных в административном порядке, и только 8 из них соответствуют техническим и санитарным нормам, определенным действующим законодательством Российской Федерации.

Вследствие этого подозреваемые и обвиняемые содержатся в условиях, не отвечающих требованиям гигиены, санитарии, пожарной безопасности и т.д., что влечет за собой нарушение их прав.

Во многих ИВС не соблюдаются требования к естественному освещению камер: отсутствие окон, или окна затемнены плотными решетками, «жалюзи», стеклоблоками. Часто в камерах тусклый и искусственный свет. Стеклопакеты в новых ИВС без форточек, что делает невозможным проветривание камер, особенно необходимое в летний период.

Нахождение человека в камере без нормального естественного освещения тяжело не только физически, но и психологически. Имеются

проблемы с вентиляцией и доступом к питьевой воде. Содержание людей в заведомо непригодных помещениях является формой жестокого обращения и создает угрозу их здоровью.

Одной из нерешенных проблем для содержащихся в ИВС граждан является отсутствие ежедневных прогулок во многих изоляторах, что особенно актуально в ИВС, где камеры не имеют окон. Право на прогулку установлено законом и для людей, содержащихся в «каменных мешках», прогулка часто является единственной возможностью увидеть дневной свет.

Проблема доступности воды для заключенных актуальна и злободневна, прежде всего, в тех ИВС, где в камерах нет водопровода и санузлов. Отсутствие постоянного доступа к воде создает неприемлемые санитарные условия содержания заключенных. Отсутствие свободного доступа к питьевой воде признано Европейским судом по правам человека фактом, свидетельствующим о нарушении Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако далеко не во всех камерах ИВС установлены бачки с питьевой водой, отвечающие потребностям и санитарным нормам. Зачастую вместо бачков используются пластиковые бутылки, бывшие в употреблении. Претензии вызывает и само качество питьевой воды.

Уполномоченному известно, что отсутствие санузлов и водопровода в шести ИВС территориальных подразделений полиции связано с отсутствием в данных муниципальных образованиях систем канализации и водопроводных сетей. Однако это не может служить оправданием не исполнения требований законодательства и нарушения прав человека.

На протяжении многих лет Уполномоченный добивается устранения ненадлежащих условий содержания подозреваемых, обвиняемых, содержащихся в трех ИВС: отдела полиции МВД РФ «Заларинский»; отдела полиции МВД РФ «Усть-Кутский»; МО МВД РФ «Эхирит-Булагатский».

Обращение Уполномоченного в Министерство внутренних дел РФ с просьбой предусмотреть выделение финансовых средств, необходимых для устранения нарушений, результатов не дало. Отсутствие финансирования для устранения причин, породивших указанные нарушения прав человека, не может служить оправданием этих нарушений.

Чтобы исключить нарушения прав граждан, 7 июня 2017 года Уполномоченный подал в Заларинский районный суд административное исковое заявление о приостановлении деятельности изолятора временного

содержания межмуниципального отдела (далее – МО) МВД России «Заларинский» ГУ МВД России по Иркутской области.

В исковом заявлении Уполномоченный указал, что условия содержания граждан в ИВС не отвечают требованиям гигиены и санитарии, а также пожарной безопасности, что является нарушением ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 21 Конституции РФ, многих требований Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Административный иск Уполномоченного к межмуниципальному отделу МВД России «Заларинский», ГУ МВД России по Иркутской области о защите прав неопределенного круга лиц, подлежащих содержанию в ИВС межмуниципального отдела МВД России «Заларинский», был удовлетворен частично.

Необходимо отметить, что у каждого гражданина, содержащегося в одном из этих изоляторов, есть основания требовать от государства компенсации морального вреда, причиненного физическими и нравственными страданиями в период нахождения в таком учреждении.

Уполномоченный надеется, что ГУ МВД России по Иркутской области примет исчерпывающие меры по недопущению нарушений прав человека во всех ИВС Иркутской области.

7. ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Иркутская область входит в число 28 субъектов РФ, где проживают коренные малочисленные народы. На территории области проживают тофалары (тофа) и эвенки.

Тофалары проживают в горной Тофаларии на территории трех населенных пунктов Нижнеудинского района – Алыгджер, Нерха, Верхняя Гутара. Следует отметить, что Иркутская область является единственным местом в мире, где проживают тофалары.

Эвенки проживают на территории Катангского, Качугского, Казачинско-Ленского, Усть-Кутского, Мамско-Чуйского, Бодайбинского, и Киренского районов в тридцати шести населенных пунктах. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года численность представителей коренных малочисленных народов в Иркутской области составила: тофалары

– 657 человек (по итогам переписи 2002 года – 689 человек), эвенки – 956 человек (по итогам переписи 2002 года – 1092 человека). Данные о численности коренного малочисленного населения в Иркутской области свидетельствуют, что по этим показателям Иркутская область выпадает из общероссийской тенденции. Так, на парламентских слушаниях «О проблемах и перспективах совершенствования федерального законодательства о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», организованных Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 16 мая 2014 года, отмечалось: «за последние 10 лет на 14 тысяч человек возросла численность коренных малочисленных народов – с 244 тыс. человек в 2002 году до 257,9 тыс. человек, и этот рост составил почти 6 %».

Надо признать, что в Иркутской области уделяется недостаточное внимание решению проблем коренных малочисленных народов.

Уполномоченный на протяжении последних лет систематически поднимал вопросы обеспечения прав коренных малочисленных народов, однако существенно изменить ситуацию не удалось. В первую очередь следует говорить о проблеме обеспечения достойного уровня жизни и равенстве социально-экономических прав для представителей коренных малочисленных народов по сравнению с основным населением региона, поскольку они ограничены в получении качественных медицинских, образовательных, социально-бытовых услуг, а также лишены возможности выбора продуктов и непродовольственных товаров в розничной торговой сети. Как известно, завоз в отдаленные населенные пункты, где проживают коренные малочисленные народы, продуктовых и промышленных товаров требует существенных финансовых затрат и четкой логистической схемы.

Сегодняшняя ситуация дает основания говорить о дискриминации прав этой категории граждан, которая обусловлена их местом жительства. Конституционная гарантия о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо, в том числе, от национальности, происхождения, места жительства (ст. 19) не обеспечивается в полном объеме.

Проблемы реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области, подробно освещались Уполномоченным в 2015 году в Специальном докладе «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области». Позднее,

Уполномоченный в ежегодном Докладе «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области в 2016 году» вновь обращал внимание на нерешенные проблемы в этой сфере.

Однако должной реакции со стороны Правительства Иркутской области, к сожалению, не последовало и на этот раз. В сводном отчете Правительства области о реализации мер по вопросам, обозначенным в Докладе Уполномоченного по правам человека в Иркутской области за 2016 год, имеются сведения о направлении финансирования на предоставление субсидий для авиаперевозок пассажиров и грузов в Тофаларию и информация о разработке подпрограммы «Коренные малочисленные народы, проживающие на территории Иркутской области», которая, как планировалось, должна быть включена с 1 января 2018 года в государственную программу «Реализация государственной национальной политики в Иркутской области».

На начало 2018 года такой подпрограммы принято не было. Уполномоченный критически оценил проект данной подпрограммы, разработанный министерством экономического развития Иркутской области, указав на то, что он не опирается на положения Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 года № 132-р.

Острейшей проблемой, влияющей на реализацию прав представителей коренных малочисленных народов, является проблема сохранения исконной среды обитания этих народов. Одним из способов решения данной задачи является формирование территорий традиционного природопользования, создание которых регулируется Федеральным законом от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

В Иркутской области создана одна территория традиционного природопользования регионального значения в Качугском районе (постановление Правительства Иркутской области от 29 декабря 2014 года № 704-пп).

В Положении об этой территории указано, что вырубка лесных массивов является одним из главных факторов антропогенного воздействия на природные комплексы территории традиционного природопользования. В

настоящее время в аренду передано 47 % площади данной территории, что грозит нарушением экологического баланса и разрушением среды обитания эвенков. Вместе с тем в главе 5 Положения отсутствуют ограничения по этому виду деятельности.

На данную проблему Уполномоченный неоднократно указывал в своих докладах и в письмах на имя Губернатора Иркутской области и прокурора области. Однако проблема остается нерешенной. Физическое выживание и дальнейшее существование в сложившихся условиях эвенков, как особого этноса в Качугском районе, является проблематичным.

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

В соответствии с Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» традиционное природопользование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – это исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Бесспорно, что вырубка лесных массивов в большом объеме в зоне территории традиционного природопользования не может сочетаться с неистощительным природопользованием.

Другим фактором, существенно влияющим на решение вопроса о сохранении исконной среды обитания коренных малочисленных народов,

являются природные пожары, которые уничтожают огромные территории леса, наносят неизгладимый вред экосистеме.

Правилами тушения пожаров, утвержденными приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 8 июля 2014 года №313, предоставлено право Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта РФ прекращать, приостанавливать работы по тушению лесных пожаров в зоне контроля лесных пожаров при отсутствии угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен.

Такое решение, например, было принято Иркутской областной Комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в 2017 году по Катангскому району, который, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 года № 631-р, включен в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. В итоге лесной пожар в Катангском районе, с которым не боролись по решению Комиссии, бушевал на территории 200 тыс. га.

Вряд ли такой подход к тушению лесных пожаров в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов можно считать оправданным. По мнению Уполномоченного, следует внести изменения в Правила тушения пожаров и запретить Комиссиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимать решения о прекращении работ по тушению лесных пожаров в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Уполномоченный предлагает Правительству Иркутской области рассмотреть вопрос об обращении в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации с таким предложением.

В 2017 году Уполномоченному продолжали поступать обращения от представителей коренных малочисленных народов.

Одно из обращений касалось проблемы отключения электро-снабжения в с. Вершина Тутуры Качугского района. По просьбе

Уполномоченного прокуратурой Качугского района была проведена проверка по факту приостановления подачи электроэнергии в с. Вершина Тутура. Главе Вершино-Тутурского сельского поселения и директору муниципального унитарного предприятия «Качугское АТП» были объявлены предостережения. Кроме того, прокуратура рекомендовала решить вопрос о заключении договоров энергоснабжения между гражданами с. Вершина Тутура и муниципальным унитарным предприятием «Качугское АТП».

Как и в предыдущие годы, в 2017 году Уполномоченному поступали обращения граждан, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, по проблеме транспортировки тел умерших.

Гражданка К. обратилась к Уполномоченному по проблеме вывоза умерших людей в г. Нижнеудинск и обратно на паталого-анатомическое вскрытие и судебно-медицинскую экспертизу. Доставка умерших людей многие годы не решается, в поселках Тофаларии имеются случаи захоронения без справки о смерти, эти люди до настоящего времени числятся живыми.

Поднятый в обращении вопрос периодически возникает, но, к сожалению, не находит окончательного решения. Уполномоченный обратился к Губернатору Иркутской области С. Г. Левченко и просил поручить подготовить соответствующее решение. Необходимо определить правила транспортировки трупов на судебно-медицинскую экспертизу и обратно к местам захоронения либо из медицинских учреждений к местам захоронения, с учетом потребностей граждан, проживающих в малонаселенных и труднодоступных местностях, а также с учетом существующей компетенции правоохранительных органов по работе с криминальными трупами. Однако в ответе за подписью заместителя председателя Правительства Иркутской области А. Б. Логашова на обращение Уполномоченного содержалась информация со ссылками на действующее законодательство, без учета специфики просторов Тофаларии и других мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Уполномоченный направил повторное обращение Губернатору Иркутской области с изложением своей позиции, в котором отметил необходимость решения вопроса с учетом специфики труднодоступных

населенных пунктов, в которых, в том числе, проживают коренные малочисленные народы.

В ответном письме первого заместителя Губернатора Иркутской области – председателя Правительства Иркутской области А.С. Битарова сообщалось, что администрации муниципального образования «Нижнеудинский район» предоставлена возможность отправки в населенные пункты Тофаларии отдельных грузовых рейсов.

На майской сессии Законодательного Собрания Иркутской области в прошедшем году был рассмотрен депутатский запрос к Губернатору Иркутской области С.Г. Левченко «О решении вопросов организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов на территории Иркутской области». По результатам рассмотрения указанного вопроса принято постановление Законодательного Собрания Иркутской области, в котором, в том числе, предложено Правительству Иркутской области принять меры, направленные на урегулирование вопросов, связанных с перевозкой тел умерших. Уполномоченный надеется, что органы государственной власти Иркутской области подойдут к решению этого вопроса с учетом специфики территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

8. ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Основой государственной политики в области экологического развития является соблюдение права каждого человека на благоприятную окружающую среду и получение достоверной информации о её состоянии.

В целях сохранения и защиты окружающей среды в Иркутской области реализуется Государственная программа «Охрана окружающей среды» на 2014–2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 444-пп.

Контроль загрязнения атмосферы в 2017 году осуществлялся в 18 городах и поселках области на 37 стационарных постах, двух маршрутных (г. Иркутск) и под факелом двух промышленных предприятий: ОАО «АНХК» г. Ангарска, ОАО «Саянскхимпласт» г. Зимы.

Как и в прошлые годы, качество воздуха в крупных городах Иркутской области в 2017 году оставалось неудовлетворительным. Высокий

уровень загрязнения атмосферного воздуха фиксировался в городах Ангарске и Иркутске. Очень высокий – в городах Братске, Зиме, Усолье-Сибирском, Черемхово и Шелехове.

Следует отметить, что в 2017 году наблюдалось увеличение загрязнения атмосферного воздуха вблизи автомагистралей, которое формировалось выбросами автотранспорта, с 0,55 % проб с превышением ПДК в 2015 году до 2,2 % – в 2017 году.

Также отмечено увеличение количества проб атмосферного воздуха с превышением ПДК, фиксируемое стационарными постами, расположенными на территории городских поселений, с 7,1 % в 2016 году до 7,6 % в 2017 году.

На загрязнение населенных пунктов нашего региона основными примесями влияют, главным образом, крупнейшие предприятия по переработке нефти, теплоэнергетики, цветной металлургии, химической и нефтехимической, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной, легкой и пищевой промышленности, которые определяют количественный и качественный состав выбрасываемых загрязняющих веществ в атмосферу, а также сжигание отходов лесопиления предприятиями по распиловке леса. Дополнительный вклад в загрязнение воздушного бассейна вносят большое количество мелких котельных, жилой сектор с печным отоплением, автотранспорт, лесные и торфяные пожары.

Уполномоченному поступило обращение от гражданки М., в котором она отмечает: «Поводом для обращения является нарушение прав жителей поселка Юрты Тайшетского района Иркутской области. На протяжении уже длительного времени жителям поселка нечем дышать. Дело в том, что воздух загрязнен котельными, построенными в районе улиц Заводской и Тракторной. Дальнейшее загрязнение воздуха может привести к ухудшению здоровья людей, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей среды».

Подобные жалобы от жителей поселка Юрты в этот же период поступали и в Территориальный отдел Управления Роспотребнадзора по Иркутской области.

Из представленного на запрос Уполномоченного ответа Управления Роспотребнадзора по Иркутской области следует, что на окраине рабочего поселка Юрты, в 900-х метрах от линии железной дороги, для утилизации отходов от лесопиления (горбыль) были установлены печи для их сжигания. Земельный участок, на котором осуществлялась утилизация, принадлежит

гражданину Ш. Тайшетским отделом Управления Росреестра по Иркутской области, совместно с администрациями Юртинского городского поселения и Половино-Черемховского муниципального образования, с депутатами Дум этих муниципалитетов, запланирована комплексная проверка по соблюдению требований земельного законодательства гражданином Ш., а также проверка наличия правоустанавливающих документов на земельный участок, предоставленный ему для ведения сельского хозяйства.

В Российской Федерации ежегодно формируется список городов с наибольшим уровнем загрязнения атмосферного воздуха, в который на протяжении нескольких лет подряд входит и г. Братск. Данный город относится к территории с развивающимся крупным промышленным потенциалом с численностью населения 231 602 человека.

Основными источниками выбросов в атмосферный воздух Братска являются промышленные предприятия, в том числе крупнейшее в мире предприятие по производству алюминия (мощность 1 млн. тонн алюминия в год) и предприятие целлюлозно-бумажной промышленности – крупнейший в мире производитель целлюлозы (объем производства 720 тыс. тонн целлюлозы в год).

Помимо влияния крупнейших в России промышленных предприятий на уровни загрязнения атмосферного воздуха существенное влияние в г. Братске оказывают также природно-климатические особенности, характеризующиеся высокой повторяемостью дней с неблагоприятными метеорологическими условиями, препятствующими рассеиванию выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

В 2017 году в территориальный отдел Роспотребнадзора по Иркутской области в г. Братске и Братском районе поступило 9 обращений по факту загрязнения атмосферного воздуха.

По жалобам на загрязнение атмосферы им было проведено 3 внеплановых выездных проверки крупных промышленных предприятий г. Братска, из них в отношении ПАО «РУСАЛ Братск» – 1 проверка, в отношении АО «Группа «Илим» – 2 проверки. Нарушения санитарного законодательства в части обнаружения загрязняющих веществ на уровне выше ПДК выявлены при проверке ПАО «РУСАЛ Братск», в связи с чем выдано предписание об устранении выявленных нарушений, а также составлен протокол об административном правонарушении.

Обеспечение населения чистой питьевой водой – жизненно необходимым ресурсом – является важнейшим условием сохранения его здоровья.

Иркутская область является одной из самых обеспеченных пресной водой, однако население сельских территорий, характеризующихся низким уровнем социальной инфраструктуры, не в полной мере имеет к ней доступ.

Качество воды при централизованном водоснабжении зависит от условий водозабора, правильности организации зон санитарной охраны и соблюдения в них соответствующего режима, правил очистки и обеззараживания воды, а также от санитарно-технического состояния водозаборных устройств и разводящих сетей.

Несмотря на значительные водные ресурсы Иркутской области, проблема обеспечения населения доброкачественной питьевой водой является одной из актуальных и социально значимых практически для каждого административного района региона, хотя в 2017 году конкретных жалоб по этому поводу от граждан Уполномоченному не поступало. Однако это не снижает остроты проблемы.

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

На контроле Управления Роспотребнадзора по Иркутской области находится 385 источников питьевого централизованного водоснабжения. Количество источников нецентрализованного водоснабжения – 1 933.

Общее количество источников централизованного питьевого водоснабжения, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, в 2017 году составляет 73 единицы, из них централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, 9,6 % – из поверхностных источников и 90,4 % – из подземных источников.

В 2017 году качество питьевой воды, подаваемой населению из распределительной сети централизованного водоснабжения, ухудшилось по микробиологическим показателям.

По информации Управления Роспотребнадзора, неудовлетворительная ситуация с качеством питьевой воды, подаваемой населению из

распределительной сети централизованного водоснабжения, сложилась в Баяндаевском, Аларском и Заларинском районах.

Наибольший удельный вес не соответствующих проб зарегистрирован в Ольхонском (57,1 %), Киренском (56,3 %), Эхирит-Булагатском (27,8 %), Мамско-Чуйском (25,0 %), Казачинско-Ленском (12,5 %), Усольском (9,4 %), Нижнеудинском (8,3 %) районах.

Качество питьевой воды нецентрализованных источников водоснабжения в 2017 году в среднем по Иркутской области ухудшилось как по санитарно-химическим, так и по микробиологическим показателям.

К муниципальным образованиям Иркутской области, в которых отмечено отсутствие неудовлетворительных проб воды из нецентрализованных систем водоснабжения по санитарно-химическим показателям, относятся: Слюдянский, Балаганский, Усть-Илимский, Казачинско-Ленский, Нижнеилимский районы. К муниципальным образованиям Иркутской области, в которых отмечен высокий уровень вышеуказанного показателя, относятся: г. Иркутск, г. Черемхово, Эхирит-Булагатский, Иркутский, Боханский районы.

Наиболее неблагоприятная ситуация с обеспечением населения доброкачественной питьевой водой и обусловленной влиянием водного фактора заболеваемостью населения отмечается в Иркутском районе и районах Усть-Ордынского Бурятского округа. В основном, отмечается превышение показателя по общей жесткости и повышенное содержание железа, что связано с природным составом почвы и подземных источников водоснабжения. В Усольском, Аларском, Иркутском и Братском районах отмечается высокий уровень загрязнения воды нитратами, что является следствием загрязнения почв органическими веществами (нитраты – конечный продукт распада органических веществ).

В ряде населенных пунктов, в т.ч. Усть-Ордынского Бурятского округа, источники водоснабжения общего пользования отсутствуют, органами местного самоуправления водоснабжение населения не организовано.

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

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

В ряде населенных пунктов Иркутской области водоснабжение общего пользования полностью отсутствует. Отсутствие водоснабжения общего пользования в населенных пунктах либо неудовлетворительное качество воды в них заставляет население искать иные источники, позволяющие удовлетворять потребности как в питьевой воде, так и в воде, используемой в хозяйственных целях. Чаще всего население удовлетворяет потребности в питьевой воде из индивидуальных скважин, поверхностных водоемов без водоподготовки, при этом качество воды не соответствует гигиеническим требованиям. Вынужденное активное бурение индивидуальных скважин жителями населенных пунктов без проведения проектно-изыскательских работ приводит к ухудшению качества воды водоносных горизонтов, нарушению гидрогеологического режима в них, опустошению водоносных пластов, изменениям рельефа местности, резкому снижению уровня подземных вод, истощению их запасов, способствуя маловодью, возникновению и распространению торфяных пожаров.

К основным экологическим проблемам Иркутской области относятся проблемы, связанные с загрязнением вод Байкала и речных систем. 5 декабря 1996 года Байкал был включен в список всемирного природного наследия ЮНЕСКО: озеро признано примером выдающейся пресноводной экосистемы, самым древним и самым глубоким озером мира, которое содержит 20 % находящихся в незамерзающем состоянии поверхностных вод Земли.

Одним из самых крупнейших источников загрязнения Байкала, на протяжении более чем полувека, является Байкальский целлюлозно-

бумажный комбинат (далее – БЦБК), несмотря на остановку основного производства еще в 2013 году.

22 февраля 2017 года заключено соглашение между Минприроды России и Правительством Иркутской области о предоставлении субсидии бюджету Иркутской области на реализацию проектной документации «Реализация мероприятий по ликвидации отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «БЦБК», в размере 253,08 млн. руб. в рамках Федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал».

22 декабря 2017 года министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области заключен контракт с АО «Росгеология» на выполнение работ по ликвидации последствий негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности БЦБК, в размере 5 929 469,28 тыс. руб., сроком действия до 31 декабря 2020 года.

Еще один проблемный объект 2017 года — цех ртутного электролиза «Усольехимпрома», закрытый 11 лет назад, где остаются опасные отходы. Очистку территории от ртути планировали провести еще в 2015 году, но процесс затягивался, проект дважды не прошел экспертизу. Итог — выявлено попадание ртути в Ангару. По сообщению министра природных ресурсов и экологии Иркутской области к работам по очистке от ртути территории цеха приступят в 2018 году. На работы направят 1,7 млрд. руб.

В Иркутской области за год образуется более 100 млн. тонн всех видов отходов. При этом, если промышленные предприятия еще как-то соблюдают правила вывоза и утилизации отходов, то население – не очень.

По информации Управления Роспотребнадзора, в 2017 году в Иркутской области проверено 35 хозяйствующих субъектов по вопросам обращения с отходами производства и потребления, наложено 19 административных штрафов на сумму 376,0 тыс. руб.

Учитывая обращения органов местного самоуправления и судебные решения по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) на территориях муниципальных образований, в рамках подпрограммы «Отходы производства и потребления в Иркутской области» на 2014 – 2020 годы Государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2020 годы, реализуется мероприятие «Сбор, транспортирование и утилизация (захоронение) твердых коммунальных отходов с несанкционированных мест размещения отходов».

В 2017 году в рамках реализации заключенных органами местного самоуправления контрактов ликвидировано 13 несанкционированных свалок ТКО (в 2016 году – 14 несанкционированных свалок).

В ходе проведения работ муниципальными образованиями Иркутской области по инвентаризации и ликвидации несанкционированных свалок в 2017 году, по данным органов местного самоуправления, а также по результатам контрольно-надзорных мероприятий, проводимых Управлением Росприроднадзора по Иркутской области и службой по охране природы и озера Байкал Иркутской области, на территории региона выявлено 962 свалки на площади более 1,5 тысяч гектаров, объем накопленных отходов составил 12 900,0 тыс. кубометров.

К числу причин появления мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления на территории муниципальных образований Иркутской области следует отнести неэффективность существующей системы организации сбора и вывоза ТКО, отдаленность от населенного пункта или отсутствие на территории муниципалитетов полигона ТБО, имеющего соответствующую лицензию, недостаточное развитие системы нормативных правовых актов по обращению с отходами на уровне субъекта РФ и муниципального образования.

Уполномоченный надеется, что после определения регионального оператора по обращению с ТКО, на основании положений постановления Правительства РФ от 12 ноября 2016 года № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641», ожидается, что ситуация с ликвидацией несанкционированных свалок изменится в лучшую сторону.

9. О ПРАВОВОМ ПРОСВЕЩЕНИИ НАСЕЛЕНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Правовое просвещение граждан является важным и неотъемлемым инструментом в процессе формирования правовой культуры общества. Уполномоченный на протяжении последних лет в своих ежегодных докладах обращал внимание на необходимость создания целостной системы правового просвещения населения Иркутской области. Пока такой системы в Иркутской области не создано.

Наряду с внедрением отдельных форм работы по правовому просвещению, по мнению Уполномоченного, следует думать о системности и многоплановости этой работы.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 28 апреля 2011 года, предусматривают, что федеральные, региональные государственные органы, органы местного самоуправления, профессиональные юридические сообщества и общественные объединения юристов, а также другие организации во взаимодействии между собой участвуют в реализации государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Следует признать, что достигнуть успехов в повышении правовой культуры населения возможно лишь на системной основе, путем распространения полноценной, объективной и своевременной правовой информации и при условии вовлечения в этот процесс широкого круга компетентных субъектов. В Иркутской области, к сожалению, сделаны только первые шаги на пути создания организационно-правового механизма правового просвещения населения. В частности, речь идет о действии Концепции государственной правовой политики Иркутской области, утвержденной распоряжением Губернатора Иркутской области от 16 июля 2015 года № 87-р, и о Координационном плане мероприятий по реализации Концепции государственной правовой политики Иркутской области на 2016-2020 годы, утвержденном распоряжением Губернатора от 30 июля 2015 года № 97-р.

Представляется, что в Иркутской области необходимо продолжить работу по созданию системы правового просвещения. Практика деятельности субъектов РФ в сфере правового просвещения дает примеры принятия соответствующих законов, программ, планов.

Уполномоченный рекомендует Правительству Иркутской области изучить накопленный субъектами РФ опыт в деле правового информирования и правового просвещения граждан и, с учетом этого опыта и особенностей Иркутской области, создать стройный организационно-правовой механизм реализации положений Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

10. О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В соответствии со ст. 53 Устава Иркутской области Уполномоченному по правам человека в Иркутской области принадлежит право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Иркутской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, организации и деятельности Уполномоченного.

Как и в прошлые годы, Уполномоченный в 2017 году уделял большое внимание деятельности по совершенствованию законодательства Иркутской области в сфере защиты прав человека и гражданина. Реализуя свои полномочия, он выступал субъектом законодательной инициативы, вносил поправки в проекты законов, обращался с предложениями в адрес Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области, участвовал в заседаниях сессии Законодательного Собрания, заседаниях комитетов и комиссий, заседаниях Правительства Иркутской области, принимал участие в рабочих группах и совещаниях. Однако не все вопросы, которые поднимал Уполномоченный, удалось решить.

В 2017 году Уполномоченный внес в Законодательное Собрание Иркутской области 3 законодательные инициативы. Одна из них рассмотрена и принята. Два проекта закона, внесенных Уполномоченным, еще находятся на рассмотрении Законодательного Собрания Иркутской области.

Так, по инициативе Уполномоченного принят Закон Иркутской области от 19 декабря 2017 года № 104-ОЗ «О внесении изменения в часть 1 статьи 2 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан». Данным Законом предоставлено право на бесплатное получение земельного участка гражданам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Правом на бесплатное получение земельного участка могут воспользоваться граждане, постоянно проживающие на территории названных поселений, межселенной территории и состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Следующая законодательная инициатива Уполномоченного касалась порядка учета величины прожиточного минимума при предоставлении мер социальной поддержки. Уполномоченный внес в Законодательное Собрание проект закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Иркутской области в части изменения порядка учета величины прожиточного минимума при предоставлении мер социальной поддержки». Названным проектом закона предлагается внести изменения в ряд законов Иркутской области с целью уточнения порядка применения величины прожиточного минимума при определении нуждаемости в предоставлении мер социальной поддержки. В частности, предлагается учитывать величину прожиточного минимума, установленную не в среднем на душу населения по области, а с учетом территориальной дифференциацией.

Указанная законодательная инициатива пока не рассмотрена Законодательным Собранием.

Уполномоченный в прошедшем году также внес в Законодательное Собрание проект закона «О внесении изменений в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке установления величины прожиточного минимума в Иркутской области». Названным проектом закона предлагается уточнить порядок установления величины прожиточного минимума на территории Иркутской области. В частности, по мнению Уполномоченного, следует определять величину прожиточного минимума дифференцированно не по двум группам территорий, как это предусмотрено в действующей редакции Закона области, а по трем группам территорий: 1) район Крайнего Севера (Катангский район); 2) местности, приравненные к районам Крайнего Севера; 3) иные местности Иркутской области. Уполномоченный рассчитывает на поддержку депутатского корпуса при рассмотрении данной законодательной инициативы.

В прошедшем году Уполномоченным был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», которым предлагается внести изменения в ст. 133 Трудового кодекса РФ, дополнив ее частями пять и шесть. По мнению Уполномоченного, в названной статье Трудового кодекса следует предусмотреть принципиальные положения, характеризующие величину минимального размера оплаты труда. Кроме того, предлагается установить, что в величину минимального размера оплаты труда не включаются компенсационные, стимулирующие выплаты. Одновременно предлагается

установить, что минимальные размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), а также базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы по профессиональным квалификационным группам работников не могут быть ниже минимального размера оплаты труда.

Концепция этого проекта федерального закона соответствует и правовой позиции Конституционного Суда России, изложенной в Постановлении от 7 декабря 2017 года № 38-П. Указанный проект федерального закона был направлен Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой.

Среди первостепенных вопросов, которые требуют внимания депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, Губернатора Иркутской области, Правительства Иркутской области, по мнению Уполномоченного, необходимо назвать следующие.

В соответствии со ст. 133.1 Трудового кодекса РФ необходимо работать над заключением регионального соглашения о минимальной заработной плате в Иркутской области. Положения будущего соглашения должны строго соответствовать позиции Конституционного Суда России, изложенной в упомянутом выше постановлении.

Следует совершенствовать подход к установлению прожиточного минимума для пенсионеров для определения права на социальную доплату к пенсии. Так, в законе о величине прожиточного минимума пенсионера на соответствующий год следует предусмотреть этот показатель для районов Крайнего Севера, приравненных к ним районов и иных районов Иркутской области отдельно. Уполномоченный указывал на необходимость решения данного вопроса и в прошлые годы. Депутаты Законодательного Собрания не поддержали законодательную инициативу Уполномоченного по данному вопросу в 2016 году.

11. СОСТОЯНИЕ ДЕЛ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Закон Иркутской области от 13 октября 2010 года № 92-оз «О противодействии коррупции в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 92-оз) в статье 10 дает определение антикоррупционного мониторинга как «постоянно осуществляемую системную деятельность, направленную на выявление, исследование и оценку: 1) явлений,

порождающих коррупцию и способствующих ее распространению в Иркутской области; 2) состояния и распространенности коррупции в Иркутской области; 3) состояния дел по осуществлению мер в сфере противодействия коррупции в Иркутской области».

Указанный Закон наделил Уполномоченного по правам человека в Иркутской области полномочиями в этой сфере. Среди них: отражение состояния дел в сфере противодействия коррупции в Иркутской области в ежегодном докладе по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Иркутской области; осуществление антикоррупционного мониторинга; распространение и представление информации о своей деятельности; направление в органы прокуратуры информации о выявленных коррупциогенных факторах в нормативных правовых актах государственных органов Иркутской области; осуществление иных полномочий в сфере противодействия коррупции.

Коррупция – многогранное и сложное явление, исследование которого сопряжено со значительными трудностями. В оценке её распространенности и иных характеристик необходимо, по мнению Уполномоченного, учитывать, прежде всего, общественное мнение.

Результаты всероссийского исследования Фонда «Общественное мнение» в начале апреля 2017 года выявили, что среди наиболее значимых социальных и экономических проблем коррупция в органах власти тревожит более 20 % опрошенных. Показатели выше только по обеспокоенности людей высокими ценами, низким уровнем доходов и ситуации в здравоохранении.

Опрос общественного мнения, проведенный «Левада-центром» в августе 2017 года, показал, что коррупция занимает третье место в рейтинге наиболее значимых для граждан проблем. Впереди только рост цен и бедность. По данным, полученным в результате опроса, 74 % граждан РФ негативно относятся к такому явлению, как решение повседневных вопросов с помощью взяток, лишь 25 % воспринимает это спокойно. При этом к коррупции в органах власти россияне относятся ещё жестче: 89 % считают это недопустимым, всего 5 % придерживаются обратной точки зрения. По мнению 79 % опрошенных, коррупция полностью или в значительной мере поразила органы власти. В том, что в государственном аппарате практически нет коррупции, уверены всего 1 % принявших участие в опросе. Данный

опрос был проведён 2–6 марта 2017 года среди 1600 человек в 137 населенных пунктах 48 регионов РФ.

По данным, размещенным на портале Правительства Иркутской области, в 2016–2017 годах были проведены социологические исследования для оценки уровня коррупции в Иркутской области.

По результатам социологического исследования в IV квартале 2016 года (в рамках проведения социологического мониторинга оценки коррупционных проявлений в Иркутской области), на вопрос «На Ваш взгляд, как изменился в текущем году в Вашем городе (районе) уровень коррупции?» были получены следующие ответы: 32,7 % опрошенных ответили, что уровень коррупции остался на прежнем (высоком) уровне; 22 % опрошенных считают, что уровень коррупции повысился; 4,8 % опрошенных – остался на прежнем (низком) уровне; 8,1 % опрошенных – уровень коррупции понизился; 32,4 % опрошенных затруднились ответить.

В начале 2017 года в Иркутской области было проведено еще одно социологическое исследование. На вопрос: «Что Вы думаете об уровне преступности и коррупции в 2016 году в Вашем городе (районе)?»: 30,8 % респондентов ответили, что уровень коррупции повысился или остался на прежнем высоком уровне в муниципальном образовании; 18,6 % респондентов отметили, что уровень коррупции понизился или остался на прежнем низком уровне; 50,6 % – затруднились ответить относительно характера изменения коррупции на территории проживания.

Приведенные сведения подтверждают, что проблема коррупции в Иркутской области входит в число наиболее значимых для граждан.

Уполномоченный считает необходимым отметить работу, проводимую государственными органами и органами местного самоуправления по профилактике коррупционных правонарушений и коррупционного поведения со стороны государственных и муниципальных служащих.

Законодательное регулирование вопросов противодействия коррупции включает в себя более 30 федеральных законов, действующий Национальный план противодействия коррупции, Национальную стратегию противодействия коррупции (в редакции 2012 года), более 45 Указов Президента РФ, более 20 постановлений Правительства РФ. Этими правовыми актами субъектам РФ предоставлены обширные полномочия в

сфере регулирования общественных отношений по противодействию коррупции.

По данным федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, по состоянию на 20 июля 2017 года на территории Иркутской области действует более 180 региональных нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции и борьбу с ней. Среди них – 8 законов Иркутской области, 16 указов Губернатора Иркутской области, 5 постановлений Правительства Иркутской области, акты государственных органов Иркутской области.

Указом Губернатора Иркутской области от 17 января 2017 года № 5-уг был утвержден и реализован План противодействия коррупции в Иркутской области на 2017 год.

Можно констатировать, что в настоящее время в Иркутской области в этой сфере приняты необходимые нормативные правовые акты и сложилась система контроля соблюдения должностными лицами ограничений и запретов, установленных законом в связи с их должностными полномочиями.

Вместе с тем, оценивая достаточность и эффективность осуществления мер противодействия коррупции в Иркутской области, можно констатировать, что ситуация в этой сфере стабильная, однако позитивная динамика её изменения не просматривается.

1 марта 2017 года прокуратура г. Бодайбо сообщила о выявлении фактов незаконного получения главой поселения Дубковым Александром Викторовичем муниципальной квартиры, ее приватизации и обратной продажи муниципалитету за 1 млн. рублей за счет бюджетных средств, предназначенных для переселения граждан из ветхого жилья.

Кроме того, как показала проверка, аналогичные нарушения антикоррупционного законодательства, связанные с принятием единоличных решений в свою пользу в условиях не урегулированного конфликта интересов, допущены главой Бодайбинского городского поселения в 2015-2016 годах при предварительном согласовании предоставления себе в аренду земельного участка, расположенного в г. Бодайбо.

Незаконные деяния были пресечены прокуратурой г. Бодайбо в ноябре 2016 года. В феврале 2017 года материалы проверки прокуратуры переданы в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании главы поселения. Прокуратура города направила в адрес

Думы городского поселения информацию с предложением решить вопрос об его удалении в отставку за утратой доверия.

10 сентября 2017 года Александр Дубков был избран главой города Бодайбо во второй раз.

На момент подготовки настоящего доклада А.В. Дубков продолжает оставаться главой поселения. Сведений о привлечении его к какому-либо виду ответственности в открытом доступе обнаружить не удалось.

Пунктом 22 Плана противодействия коррупции в Иркутской области на 2017 год (Утвержден указом Губернатора Иркутской области от 17 января 2017 года № 5-уг) было предусмотрено ежеквартальное размещение результатов антикоррупционного мониторинга в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном портале Иркутской области. На 19 февраля 2018 года на указанном ресурсе был доступен лишь статистический отчет о ходе реализации мер по противодействию коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления Иркутской области.

Информации о выполнении государственными органами положений ст. 10 Закона Иркутской области № 92-оз об антикоррупционном мониторинге в открытом доступе найти не удалось. Данное обстоятельство указывает, что постановление Правительства Иркутской области от 11 июля 2017 года № 439-пп «Об утверждении Порядка осуществления антикоррупционного мониторинга исполнительными органами государственной власти Иркутской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области» не выполняется должным образом.

В отдельных случаях, например, министерством социального развития опеки и попечительства Иркутской области, под соответствующим заголовком размещена статистическая информация о ходе реализации мер по противодействию коррупции в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления (Форма – Мониторинг-К Экспресс).

Анализ статистических данных государственных органов и их официальных сообщений по вопросам привлечения к ответственности лиц, совершивших коррупционные правонарушения, показывает следующее.

По данным прокуратуры Иркутской области, в 2017 году было выявлено 2 100 нарушений антикоррупционного законодательства, что на

23,7 % меньше показателей 2016 года. По представлению прокуроров к дисциплинарной ответственности было привлечено 435 лиц. Уволено (освобождено от должности) за указанные нарушения 74 человека (из них 69 депутатов органов местного самоуправления – за не предоставление сведений о доходах). В следственные органы было направлено 17 материалов для решения вопроса о привлечении коррупционеров к уголовной ответственности, по которым было возбуждено 16 уголовных дел. В суд было направлено 161 уголовное дело в отношении 170 лиц за совершение ими коррупционных преступлений.

В производстве следователей Следственного управления СК России по Иркутской области в 2017 году находилось 254 уголовных дела коррупционной направленности. Из них было направлено в суд 122, а 40 дел прекращено по нереабилитирующим основаниям.

ГУ МВД России по Иркутской области приводит сведения о том, что за 2017 год было выявлено 302 коррупционных преступления (на 15 % больше, чем в 2016 году). За совершение этих преступлений привлекались к уголовной ответственности 60 человек, в том числе 7 выборных должностных лиц органов местного самоуправления.

По данным судебной статистики, в 2017 году в районные суды области поступило 275 уголовных дел коррупционной направленности. По таким делам было осуждено 62 человека. В том числе за мелкую взятку (до 10 тыс. руб.) было осуждено 34 преступника. 39 уголовных дел такого рода было прекращено судом.

Среди осужденных – 9 государственных, муниципальных служащих, 7 сотрудников полиции (включая ГИБДД), 4 сотрудника ФСИН и 17 предпринимателей, руководителей коммерческих организаций. К реальному лишению свободы были приговорены 9 человек, к штрафу – 23, к условному лишению свободы – 29.

Статистическая информация об административной, дисциплинарной ответственности должностных лиц, граждан за коррупционные правонарушения в открытом доступе отсутствует.

Следует заметить, что многие из официальных и иных сообщений о фактах коррупционных нарушений, как правило, неконкретны: не указывается имя правонарушителя, его статус, что именно он совершил и к какому виду ответственности привлечен.

Анализ официальной информации, размещенной на сайтах правоохранительных органов и прокуратур Иркутской области, дает основания полагать, что основные усилия этих органов направлены, прежде всего, на контроль соблюдения чиновниками запретов и ограничений, установленных законодательством, и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Сведения о выявлении и пресечении коррупционных преступлений касаются, главным образом, так называемой бытовой коррупции.

Пунктом 8 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области, утвержденного Указом Губернатора Иркутской области от 13 октября 2015 года № 254-у, предусмотрено, что комиссия «осуществляет подготовку ежегодного доклада о реализации мер по противодействию коррупции в Иркутской области, обеспечивает направление указанного доклада в Законодательное Собрание Иркутской области, а также обеспечивает его опубликование в печатном средстве массовой информации и сетевом издании, учрежденных органами государственной власти Иркутской области для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти Иркутской области, иной официальной информации». К сожалению, сведений о подготовке и опубликовании указанного доклада на момент написания настоящего доклада обнаружить не удалось.

При изучении материалов, размещенных на официальных сайтах государственных, муниципальных органов Иркутской области и других не удалось обнаружить информации об участии структур гражданского общества в деятельности по противодействию коррупции в нашем регионе.

Одним из базовых принципов деятельности по противодействию коррупции является публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Ознакомление с содержанием интернет-ресурсов государственных и муниципальных органов Иркутской области показало, что этот принцип не соблюдается. Обычно по этому направлению деятельности на официальных сайтах размещается информация о предоставленных должностными лицами сведениях о доходах и имуществе, тексты отдельных законодательных и нормативных правовых актов, а также, крайне редко, планы, справки, отчеты.

Некоторые государственные и муниципальные органы размещают информацию о деятельности соответствующих комиссий, однако все эти сведения формальны и не конкретны. При этом в большинстве случаев нет и такой информации.

Закон Иркутской области № 92-оз возлагает на органы государственной власти и иные государственные органы обязанность осуществлять антикоррупционный мониторинг. Сведений о проведении и результатах данного мониторинга на официальных сайтах государственных и муниципальных органов обнаружить не удалось.

Приведенная информация дает основания для вывода о том, что государственные и муниципальные органы Иркутской области не в полной мере обеспечивают соблюдение принципа противодействия коррупции – публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и, соответственно, реализацию антикоррупционной деятельности по направлению, предусмотренному ч. 7 ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ: «обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Есть основания полагать, что данное обстоятельство отрицательно влияет как на эффективность противодействия коррупции, так и на общественное мнение. Очевидно, что общество, не располагая конкретной информацией о проводимой работе и её результатах, склонно давать им негативную оценку.

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет перечень субъектов общественного контроля, включая общественные советы при органах власти и органах местного самоуправления, и их компетенцию, к которой, в частности отнесены: «общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций».

Ознакомление с общедоступной информацией о деятельности общественных советов при исполнительных органах власти и органах местного самоуправления Иркутской области показало, что вопросы противодействия коррупции находятся вне поля их зрения.

Таким образом, наличие развитой нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции само по себе не является гарантией успешности этой деятельности.

Меры по противодействию коррупции в государственных и муниципальных органах часто сводятся к проведению формальных мероприятий – сбор, опубликование сведений о доходах и имуществе чиновников, формирование различных комиссий, информирование служащих по антикоррупционной тематике.

Данные о выявленных фактах коррупционных правонарушений показывают, что в Иркутской области их основная масса относится к так называемой бытовой коррупции. Гораздо меньше информации о деловой коррупции (связанной с ведением бизнеса) и практически нет сведений о фактах политической коррупции (связанной с осуществлением функций высших эшелонов власти).

Государственные и муниципальные органы не обеспечивают в полной мере реализацию базовых принципов противодействия коррупции: публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер.

Не в полную меру работает механизм взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с гражданами и институтами гражданского общества (ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ).

Закон Иркутской области № 92-оз необходимо дополнить положениями относительно регламентации деятельности органов местного самоуправления по вопросам противодействия коррупции.

Подавляющее большинство коррупционных правонарушений выявлено в органах местного самоуправления. К сферам деятельности, в которых чаще всего выявляются коррупционные нарушения, относятся здравоохранение и образование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2017 году исполнилось 10 лет со дня начала функционирования института Уполномоченного по правам человека в Иркутской области.

Первым Уполномоченным по правам человека в Иркутской области Законодательным Собранием Иркутской области был назначен Зелент Иван Зигмундович. Именно при нем шло становление нового областного государственного органа, осуществлялся поиск наиболее оптимальных и результативных форм и методов государственной правозащитной работы.

В 2012 году Законодательное Собрание Иркутской области назначило нового Уполномоченного по правам человека в Иркутской области. Им стал Лукин Валерий Алексеевич, который в этой должности внес большой вклад в защиту прав человека и гражданина на территории Иркутской области. Немало людей обязаны ему восстановлением и защитой их нарушенных прав.

В декабре 2017 года Уполномоченным по правам человека в Иркутской области был назначен Игнатенко Виктор Васильевич. Задача нового Уполномоченного – сохранить преемственность в государственной правозащитной деятельности и продолжить благородную работу своих предшественников по активной защите прав человека и гражданина на территории Иркутской области.

За 10-летнее существование института Уполномоченного по правам человека в Иркутской области удалось защитить и восстановить права большого количества людей, внести ощутимую лепту в борьбу с административным произволом и правовым нигилизмом, оказывать позитивное влияние на повышение качества регионального законодательства. В утверждении и отстаивании прав человека сделано много, но еще больше предстоит сделать.

**Уполномоченный по правам человека
в Иркутской области**

В.В. Игнатенко